Rechtsnatur und Aufgaben der Regionalverbände in Baden-Württemberg und ihr Verhältnis zu anderen Planungsträgern

Franz-Christian Mattes

1978

78 252

Rechtsnatur und Aufgaben der Regionalverbände in Baden-Württemberg und ihr Verhältnis zu anderen Planungsträgern

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
des Fachbereiches Rechtswissenschaft
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Franz-Christian Mattes

aus Tuttlingen

1978

DISSERTATIONSDRUCK -SCHÖN- Belgradstraße 11, 8000 München 40

Dekan:	Prof. Dr. Martin Heckel
1. Berichterstatter:	Prof. Dr. Günter Dürig
2. Berichterstatter:	Prof. Dr. Otto Bachof

Tag der mündlichen Prüfung: 12. 5. 1978

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

Abkürzungsverzeichnis VII

Literaturverzeichnis XI

A. Landesplanung und Regionalplanung im deutschen Rechtssystem 1

I. Die Entwicklung der Raumordnung bis 1945 1

II. Das Raumordnungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Grundgesetz 2

III. Die Landesplanung in Baden-Württemberg 11
1. Das Landesplanungsgesetz vom 19. 12. 1962 11
2. Fertiggestellte Entwicklungs- und Regionalpläne 15
3. Vorschläge zur Reform der Regionalplanung in Baden-Württemberg 17
4. Das Landesplanungsgesetz i. d. F. des Zweiten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) vom 26. 7. 1971 (Ges. Bl. S. 336) 20

IV. Das Verhältnis der Regionalplanung zur Landesplanung 22

B. Die Regionalverbände nach dem Landesplanungsgesetz i. d. F. vom 25. 7. 1972 (Ges. Bl. S. 460) 32

I. Die Rechtsnatur der Regionalverbände 32
1. Die Regionalverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts 32
2. Die Regionalverbände als Gemeindeverbände 36
3. Der Regionalverband als Zweckverband oder sonstige kommunale Körperschaft 39

II. Die innere Organisation der Regionalverbände 41
1. Verbandsversammlung, Verbandsvorsitzender und Verbandsdirektor 41
2. Ausschüsse der Verbandsversammlung 45
3. Die Verbandsverwaltung 47
4. Zusammenfassung 49

III. Die Aufgaben des Regionalverbands und die Aufgabenübertragung nach § 9 Abs. 2 LPlG 50

Seite

IV. Die Finanzen der Regionalverbände 53

V. Das Selbstverwaltungsrecht und die Satzungsgewalt der Regionalverbände 55

VI. Der Verbandsbereich des Regionalverbands (die "Region") und dessen Abgrenzung 58

C. Die Regionalplanung 64

I. Der Regionale Raumordnungsbericht und der Regionalplan 64

II. Der Inhalt des Regionalplans 66

III. Regionalplanung dargestellt am Beispiel des Regionalplanentwurfs des Regionalverbandes Nordschwarzwald 78

IV. Das Aufstellungsverfahren 86

V. Die Aufsichtsrechte des Landes über die Regionalplanung und die Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans 91

VI. Die Rechtsform des Regionalplans als Satzung 97

VII. Bindungswirkung und Durchsetzungsmöglichkeiten der regionalplanerischen Zielsetzungen 99

D. Das Verhältnis der Regionalplanung und der Regionalverbände zu anderen Behörden und die Verwirklichung der Regionalplanung 105

I. Die Gemeinden und die Regionalplanung 105

II. Der Regionalverband und die übrigen Träger der Bauleitplanung, insbesondere der Nachbarschaftsverband 109

III. Das Verhältnis der Regionalverbände zu den Landkreisen und den Landratsämtern als unteren Verwaltungsbehörden 111

IV. Das Verhältnis des Landes, insbesondere der Regierungspräsidien, zur Regionalplanung und zu den Regionalverbänden 118

V. Der Bund und die Regionalplanung 120

VI. Die Bindung Privater an die Regionalplanung 121

Seite

E. Rechtsschutzmöglichkeiten im Bereich der Regionalplanung 125

I. Direkte Rechtsmittel gegen den Regionalplan 125
1. Die Normenkontrolle nach § 47 VwGO 125
2. Anfechtungs- oder Feststellungsklage gegenüber dem Regionalplan 130

II. Mittelbare Rechtsmittel gegen den Regionalplan und das Kreisentwicklungsprogramm 131

III. Rechtsmittel gegen mangelhafte Beteiligung und Information am Aufstellungsverfahren des Regionalplans 132

IV. Die Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalverbandes 133
1. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechts- und der Fachaufsicht 133
2. Klage auf Genehmigung des Regionalplans und der Vereinbarung nach § 9 Abs. 2 LPlG 134
3. Rechtsschutz zur Einhaltung der regionalplanerischen Zielsetzungen 135

V. Rechtsschutzmöglichkeiten von Privaten im Bereich der Regionalplanung 137

F. Abschließende Bewertung der Regionalplanung und der Regionalverbände in Baden-Württemberg und deren mögliche Weiterentwicklung 138

I. Die Regionalverbände und ihre Stellung im Verwaltungsaufbau des Landes 138
1. Regionalplanung und kommunale Selbstverwaltung 138
2. Komplizierung der Verwaltung durch die Schaffung der Regionalverbände 141
3. Die Wirksamkeit der Regionalpläne und der Einfluß der Regionalverbände auf deren Verwirklichung 144

II. Weiterentwicklung der Regionalplanung zu einer Entwicklungsplanung 147

III. Weiterentwicklung der Regionalverbände zu Regionalkreisen 149

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. F.	alte(r) Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaft
Amtl.	Amtlich(e)
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Entscheidungen
BauNVO	Baunutzungsverordnung
Bay.	bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
Bem.	Bemerkung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz ("Bonner Kommentar")
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BRS	Baurechtssammlung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BWVBl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Denkmodell	Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform in Baden-Württemberg

ders.	derselbe
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DöV	Die öffentliche Verwaltung
Erlaß	Erlaß des Innenministeriums über die Aufstellung der Regionalpläne vom 10. 6. 1975 (GABl. S. 769)
ESVGH	Sammlung der Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg
f., ff.	folgende (Seiten)
FAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich
G.	Gesetz
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt des Innenministeriums, des Finanzministeriums, u. a. des Landes Baden-Württemberg
Ges. Bl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
Gutachten	Gutachten zur Kreisreform
GVBl., GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV. NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
h. M.	herrschende Meinung
i. e. S.	im engeren Sinn
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinn
JuS	Juristische Schulung
KW	Kommunalwirtschaft
LAbfG	Abfallgesetz für Baden-Württemberg

Landkreisnachrichten	
	Landkreisnachrichten aus Baden-Württemberg, hrsgg. vom Landkreistag Baden-Württemberg
LBG	Landesbeamtengesetz
LBO	Landesbauordnung
LKrO	Landkreisordnung
LPlG	Landesplanungsgesetz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVwG, LVerwG	Landesverwaltungsgesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
Richtlinien	Erste Richtlinien des Innenministeriums für die Ausarbeitung von Regionalplänen vom 10. 6. 1975 (GABl. S. 773)
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
RVG	Zweites Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) vom 26. 7. 1971 (Ges. Bl. S. 336)
S.	Seite
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
Sp.	Spalte
StAnz.	Staatsanzeiger für Baden-Württemberg
StBFG	Städtebauförderungsgesetz
StGH	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
str.	strittig
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
VVDStL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwA	Verwaltungsarchiv
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwPr.	Die Verwaltungspraxis
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

LITERATURVERZEICHNIS

Ahrens, Karl

Das Beispiel des Verbandes Großraum Hannover, in: Die Verwaltungsregion, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 16, Stuttgart 1967, S. 41 ff.

Angst, Dieter

Die neue Aufgabe: Inhalt und Form des künftigen Regionalplans, in: Von Regionalen Planungsgemeinschaften zu Regionalverbänden, hrsgg. von der Evang-Akademie Bad Boll, 1972

- Aktuelle Probleme der Regionalplanung, in: Der künftige Regionalplan, hrsgg. von der Evang. Akademie Bad Boll, 1973

Bachof, Otto

Satzungsgenehmigung und Satzungsokroi, Verwaltungsakte mit Doppelwirkung, in: Im Dienst am Recht und Staat, Festschrift für Weber, Berlin 1975, S. 515

Balscheit, Peter

Die Rechtsnatur des Plans, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 89, Basel 1969

Battis, Ulrich

Rechtsschutz gegen Planungen, ZRP 1975, S. 111

Bauernfeind, Elisabeth

Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltung der Kommunen, Diss. jur., Heidelberg 1961

Becker, Erich

Kommunale Selbstverwaltung, in: Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. IV, 2. Halbband, Berlin 1962, S. 673 ff.

Becker-Marx, Kurt

Die Regionalplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27, Berlin 1965, S. 54 ff.

- Regionale Planungsgemeinschaften, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. 3, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2610 ff.

- Überörtliche Planung und Raumordnung, in: Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. Wolfgang Pehnt, Stuttgart 1974, S. 409 ff.

Beenken, Reinhard
Zur Überprüfbarkeit der Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz. Schriftenreihe zur Rechtslehre und Politik, Bd. 51. Bonn 1967

Behördenreformbericht
Bericht des interministeriellen Arbeitskreises Staatliche Verwaltungsbehörden Baden-Württemberg - Behördenreformbericht -, hrsgg. vom Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 1972

Berkenhoff, Hans A.
Zur Idee "Kreisentwicklungsplanung", in: Städte- und Gemeinderat 1973, S. 345 ff.

Bertheau, Werner
Ansprache des Präsidenten des Landeskreistages Baden-Württemberg vor der 9. Mitgliederversammlung des Landkreistages Baden-Württemberg am 1. 12. 1970, in: Landkreisnachrichten 1971, S. 1 ff.

- Landkreise im Umbruch, in: Landkreisnachrichten 1972, S. 6 ff.

Beyer, Hanns-Joachim
Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden in der Raumordnung, Städte- und Gemeindebund 1973, S. 15 ff.

Bielenberg, Walter
Ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz nichtig?, DVBl. 1960, S. 84 ff.

- Gilt die reichsrechtliche Regelung der Raumordnung und Reichs- und Landesplanung aus dem Jahre 1935 und 1936 heute noch weiter?, DVBl. 1961, 801

- Zuständigkeit der Kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, Erwiderung, DÖV 1967, S. 190 ff.

- Die rechtliche Bindung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnun und Landesplanung, DÖV 1969, S. 376 ff.

Blümel, Willi
Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436 f

- Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 ff.

Boustedt, Olaf
Entwicklung deutscher Stadtregionen 1939 - 1960, AfK 1962, S. 179 ff

- Die Stadtregion - ihre Bedeutung für Wissenschaft und Praxis, DÖV 1963, S. 797 ff.

Brenken, Günter
Organisation der Regionalplanung, insbesondere in territorialer Hinsicht, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 54, Hannover 1968, S. 1 ff.

Breuer, Rüdiger
Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 80, Bonn 1968

Breusing, Rolf
Kreisentwicklungsplanung in Schleswig-Holstein, Der Landkreis 1974, S. 461

Brohm, Winfried
Landeshoheit und Bundesverwaltung, Baden-Baden 1968

- Die Dogmatik des Verwaltungsrecht vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStL 30, S. 245

Brügelmann, Hermann u. a.
Bundesbaugesetz, Kommentar, Stuttgart, Losebl.

- Kommentar zur Raumordnungsgesetz, Stuttgart, Losebl.

Bückmann, Walter
Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 49, Berlin 1972

Conrady, Hans-Peter
"Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG?, DVBl. 1970, S. 438

David, Carl-Heinz
Zur bundesraumordnungsrechtlichen Grenze der Entkommunalisierung der Landesplanung, structur 1974, S. 193 ff.

Dellmann, Hansjörg
Zur Rechtsnatur der Satzungsgenehmigung, BWVBl. 1966, S. 131 ff.

Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform in Baden-Württemberg, Sonderbeilage des "Staatsanzeiger für Baden-Württemberg" Nr. 101 vom 20. 12. 1969

Deutscher Gemeindetag/Deutscher Landkreistag
Forderungen zur Raumordnung, Der Landkreis 1963, S. 34

Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, hrsgg. vom Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 1972

Eissing, Klaus
Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gemeinden unter der Selbstverwaltungsgarantie in Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1968

Engelhardt, Dieter
Das neue Bayerische Landesplanungsgesetz, BayVBl. 1970, S. 117 ff. und 165 ff.

Ernst, Werner
Die Gemeinden in der Raumordnung, in: Buch deutscher Gemeinden, Köln-Berlin 1965, S. 27 ff.

- Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: Joseph Kaiser (Hrsg.), Planung III, Baden-Baden 1968, S. 129 ff.

- Die Situation der Raumordnung und Landesplanung, Der Landkreis 1974, S. 455

Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter
Bundesbaugesetz, Kommentar, 2 Bände, München

Evangelische Akademie Bad Boll (Hrsg.)
Von Regionalen Planungsgemeinschaften zu Regionalverbänden, Regionalplanertagung vom 5. - 6. 10. 1972, Bad Boll 1972

- Der künftige Regionalplan, Materialdienst zur Regionalplanertagung am 29. und 30. 5. 1973, Bad Boll 1973

Evers, Hans Ulrich
Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765 ff.

- Das Recht der Raumordnung, München 1973

Eyermann, Erich / Fröhler, Ludwig
Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 6. Aufl., München 1974

Finckenstein, Graf
Raumordnung - eine gemeinschaftliche Aufgabe aller beteiligten Verwaltungen, DÖV 1969, S. 56

Fonk, Friedrich
Die Behörde des Regierungspräsidenten, Berlin 1967

Forsthoff, Ernst
Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., 10. Aufl., München 1973

Forsthoff, Ernst / Blümel, Willi
Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, Planungsstudien Bd. 7, Frankfurt 1970

Franke, Hans-Joachim
Kommunalrechtliche Organisationsmittel als Mittel zu regionaler Raumordnung, Diss., Köln 1969

Freudenberg, Dierk
Mittelbare und unmittelbare Wahl in Kreisen und höheren Gemeindeverbänden, Schriftenreihe des Städte- und Gemeindebundes Heft 16, Göttingen 1970

Frick, Eugen
Funktionsreform im Bereich der Landkreisverwaltung, Landkreisnachrichten 1970, 38 = VwPr. 1970, S. 241 ff.

- Gebiets- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Landkreisnachrichten 1971, S. 26

Fröhling, Wolfgang
Landesplanung in Nordrhein-Westfalen und Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung, Diss., Münster 1976

Galette, Alfons
Probleme der überörtlichen Raumplanung, Der Landkreis 1965, S. 40

- Verwaltungsneuordnung zwischen Plan und Verwirklichung - Zum Stand der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, AfK 1969, S. 339

Geißelmann, Friedrich
Die kommunalen Spitzenverbände, Schriftenreihe zum öffentlichen Recht Bd. 270, Berlin 1975

Gerhardt, Kurt
Regionalverbandsgesetz - Landesplanungsgesetz - Raumordnungsgesetz, 2. Aufl., Stuttgart 1974 (zitiert: Regionalverbandsgesetz)

- Landesplanungsgesetz, Kommentar, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, F 2 BW LPlG, 98. Lief. BW (Jan. - März 76)

- Das Regionalverbandsgesetz, Landkreisnachrichten 1971, S. 32 ff.

- Die Rechtsgrundlagen der Kreisentwicklungsprogramme, VwPr. 1973, S. 146 ff.

Gerhardt, Kurt
Die Regionalverbände in Baden-Württemberg, Der Landkreis 1973, S. 205 f.

Gildemeister, Reinhard
Landesplanung, Braunschweig, 1973

Göb, Rüdiger
Verwaltungsstruktur und Raumordnung, Die Gemeinde 1965, S. 74

- Planung im Verwaltungshandeln des Kreises, in: Der Kreis, Ein Handbuch, hrsgg. vom Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V., 2. Band, Köln 1976, S. 95 ff.

Gönnenwein, Otto
Gemeinderecht, Tübingen 1963

Görg, Hubert
Rechtsschutz in Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1966, S. 329

Götz, Volkmar
Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 979 ff.

Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, hrsgg. von Alfred Hartlieb von Walther / Franz Petri, Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für Westfälische Landes- und Volkskunde, Heft 16, Münster 1973

Gutachten zur Kreisreform, erstattet von der Kommission für die Reform der staatlichen Verwaltung in Baden-Württemberg und von der Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Baden-Württemberg, Sonderbeilage des "Staatsanzeiger für Baden-Württemberg", Juli 1970

Gutknecht, Rainer
Auswirkungen des Regionalverbands auf die Verwaltungsgliederung der Mittelstufe, DÖV 1966, S. 172

Haarmann, Wennemar
Stand und Probleme des Raumordnungsrechts, DVBl. 1963, S. 833 ff.

- Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? - Empfehlen sich dazu gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? DVBl. 1964, S. 722 ff.

Härchen, Claus-Dieter
§ 1 Abs. 3 BBauG in Durchführung und Entschädigungsfolge, DVBl. 1971, S. 306 ff.

- Anmerkung zu OVG Lüneburg, SKV 1973, S. 53 ff.

Hahn, Jürgen / Brandel, Josef
Die kommunale Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, AfK 1974, S. 1 ff.

Halstenberg, Friedrich
Regionalplanung im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, Der Landkreis 1963, S. 172

- Bund und Raumordnung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27, Berlin 1965, S. 25 ff.

- Raumordnungsrecht, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Bd. II, Sp. 2510 ff.

Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
1. Aufl., Hannover 1966

- 2. Aufl., Hannover 1970, 3 Bände

von der Heide, Hans-Jürgen
Kreisentwicklungsplanung, Der Landkreis 1974, S. 252

Hendler, Reinhard
Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, Göttingen 1972

Hesse, Paul Ferdinand von Steinbeis, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 1. Aufl., 1966, Sp. 2011 ff.

Hohberg, Heinz
Das Recht der Landesplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 47, Hannover 1966

Hohrmann, Friedrich
Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 59, Berlin 1967

Holzinger, Ivo M.
Mittelstädte in der Reform, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 5, Würzburg 1974

Hoppe, Werner
Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, NJW-Schriftenreihe, Heft 8, München 1971

Hoppe, Werner / Rengeling, Hans-Werner
Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 3, Frankfurt 1973

Hosch, Rüdiger / Höhnberg, Ulrich
Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, BayVBl. 1974, S. 657 ff.

Hund, Michael
Bindungswirkung von Plänen und Programmen zur Raumordnung, BWVBl. 1972, S. 177 ff.

Information zum Landesentwicklungsbericht 1975, hrsgg. vom Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 1975

Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. 1, Tübingen 1951

Jellinek, Walter
Verwaltungsrecht, Nachdruck der 3. Aufl., 1931 mit Nachtrag 1950, 1966

Klein, Günter
Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 1, Münster 1972

Klotz, Erhard
Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, DÖV 1967, S. 184 ff.

- Von der Aufstellung zur Verbindlichkeitserklärung von Landesentwicklungsplänen, BWVBl. 1969, S. 163

Klüber, Hans
Gedanken zur Verwaltungsreform, Kommunalwirtschaft 1967, S. 171

- Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1972

- Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 19, Göttingen 1974

Knecht, Erwin Rudolf
Das Landesplanungsrecht von Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung der Regionalplanung, Diss., Mannheim 1969

Köhnen, Klaus Dieter
Verfassungs- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Rechts, Diss., Köln 197)

Körting, Ehrhart
Anmerkung zu OVG Lüneburg DVBl. 1973, 151, in: DVBl. 1973, 457

Kollmann, Ottmar
Zur Frage der Staatsaufsicht über Körperschaften des öffentlichen Rechts, BayVBl. 1957, S. 105 ff.

Kopp, Ferdinand O.
Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 2. Aufl., München 1976

Kunze, Richard / Bronner, Otto / Rehm, Franz-Karl
Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stuttgart, Stand Februar 1977

Landesentwicklungsbericht 1975
hrsgg. vom Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 1975

Lange, Klaus
Die Organisation der Region, Diss., Göttingen 1968

Laux, Eberhard
Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Raumordnung, Bd. 80, Hannover 1972, S. 83 ff.

Laux, Eberhard / Göb, Rüdiger / Salzwedel, Jürgen / Breuer, Rüdiger
Kreisentwicklungsplanung, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 1, Köln 1974

Leibholz, Gerhard
Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 GG, DVBl. 1973, S. 715 ff.

Leidinger, Adalbert
Zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Baden-Württemberg, Der Landkreis 1973, S. 126 ff.

Lerche, Peter
Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46 ff.

Löwer, Wolfgang
Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Landesplanung - OVG Lüneburg, DVBl. 1973, 151, in: JuS 1975, S. 779 ff.

Lunze, Arnulf
Die Koordination in der Regionalplanung, Diss., Bonn 1974

Macher, Ludwig
Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 165, Berlin 1971

Mang, Johann
Raumordnung und Landesplanung, ihre Auswirkungen auf Einzelvorhaben, BayVBl. 1967, S. 365 ff.

Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman
Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl., 1973

Maunz, Theodor / Sigloch, Heinrich / Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz / Ulsamer, Gerhard
Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, München 1972

Maus, Robert A.
Regionalverband - Verwaltungsinstanz der Zukunft? in: Die lebendige Gemeinde 1971, S. 28 ff.

Mauser, Hans-Jörg
Ein entscheidender Denkfehler im Denkmodell? Anmerkungen zum Prinzip der Gebietseinheit von Verwaltung, Planung und Investition, Landkreisnachrichten 1970, S. 9 ff.

Mayer, Franz
Fragen der Kommunalisierung auf der Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 935 ff.

Mayer, Klaus / Engelhardt, Dieter / Helbig, Alfred
Landesplanungsrecht in Bayern, München 1973

Meyer, Hans / Borgs-Maciejewski, Hermann
Verwaltungsverfahrensgesetz, Frankfurt 1976

Meyer, Klaus
Gerichtliche Überprüfung raumbezogener Planung, Deutsche Wohnungswirtschaft (DWW) 1970, S. 2 ff.

Meyer-König, Alexander
Landkreise und Landesbezirke in der Reform, Landkreisnachrichten 1971, S. 21

Meyer, Klaus / Stich, Rudolf / Tittel, Hans-Joachim
Bundesbaurecht, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Bd. V, 1. Halbband, Köln 1966

Mittelinstanzbericht
Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanzbericht), vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, Düsseldorf 1973

Molter, Dierk
Raumordnung und Finanzplanung, Baden-Baden 1975

Motyl, Monika
Die Gemeinden in der Landesplanung, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 1, Würzburg 1973

Müller, Trudpert
Welche kommunale Körperschaften fallen unter Art. 75 LV? VwPr. 1954, S. 107 f.

- Kommentar zur Landkreisordnung für Baden-Württemberg, 2. Aufl., 1973

Münzer, Elmar
Die neue Aufgabe: Die Institution der Regionalverbände, in: Von Regionalen Planungsgemeinschaften zu Regionalverbänden, hrsgg. von der Evang. Akademie Bad Boll, Bad Boll 1972

von Mutius, Albert
Rechtsnorm und Verwaltungsakt, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973

Nagel, Klaus
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22. 6. 1971, Fassung Januar 1973, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, F 2 b BW Landesentwicklungsplan, 93. Lieferung BW (Okt. -, Dez. 1974)

Nau, Philipp
Staatliche Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1962, S. 533

Neuffer, Martin
Planungshoheit der Gemeinde oder der Region?, in: Polis und Regio, Von der Stadt- zur Regionalplanung, Basel-Tübingen 1967

Niemeier, Hans-Gerhart
Entschädigung auf Grund von Maßnahmen der Landesplanung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 54, Göttingen 1968, S. 15 ff.

- Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80, Hannover 1972, S. 1 ff.

- Die Stellung der Kreise in der Raum- und Entwicklungsplanung, in: Der Kreis, Ein Handbuch, hrsgg. vom Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V., 2. Bd., Köln 1976, S. 128 ff.

Nouvortne, Albert
Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27, Berlin 1965, S. 39 ff.

Pagenkopf, Hans
Kommunalrecht, Köln 1971

Pappermann, Ernst
Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505 ff.

Peters, Hans
Die Satzungsgewalt innerstaatlicher Verbände, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Bd., Tübingen 1932, § 79, S. 264 ff.

Petersen, Gerd
Regionale Planungsgemeinschaften als Instrumente der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg, Diss., Freiburg 1972

- Regionale Planungsgemeinschaften als Instrumente der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg, in: Raumforschung und Raumordnung 1972, S. 241 ff.

Püttner, Günter / Schneider, Franz
Stadtentwicklungsplanung und Kreisentwicklungsplanung im Gefüge öffentlicher Planung, Berlin 1974

Puls, Kurt Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und die Lehre von der Verbundverwaltung zwischen Staat und Gemeinden, Diss., Kiel 1974

Rasch, E. Bemerkungen zur Verwaltungsregion - Zugleich ein Beitrag zu dem Problem Bundesrecht und staatliche Verwaltungsorganisation der Länder, DVBl. 1968, S. 832 ff.

Rasch, Ernst Dieter
Rechtsfragen der Regionalplanung, VwPr. 1968, 73

Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung
Bundestagsdrucksache V - 1340

Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung
hrsgg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1973

Raumordnungsbericht 1974
Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1975

Redeker, Konrad / von Oertzen, Hans Joachim
Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 5. Aufl., Stuttgart 1975

Regionalplanentwurf Nordschwarzwald
Entwurf Regionalplan 1976 für die Region Nordschwarzwald, hrsgg. vom Regionalverband Nordschwarzwald, Pforzheim 1976

Reiff, Hermann
Gemeinden und Landesplanung, VwPr. 1962, S. 73

- Zum Landesplanungsgesetz (Schlußwort zu Schieß BWVBl. 62, 65 und Klett BWVBl. 62, 81), in: BWVBl. 1963, 65

Riechels, Ernst
Eigenentwicklung - ein planungsstrategisches Problem der Raumordnung, DVBl. 1968, S. 361 ff.

Rochleder, Reinhard
Nochmals: Neuordnung der Regionalplanung im Zuge der Verwaltungsreform, BWVBl. 1970, 101

Rooschüz, Gerhart / Dahlinger, Erich
Die Landeswohlfahrtverbände in Baden-Württemberg, Kommentar, in: Praxis der Gemeindeverwaltung H 16 BW

Roser, Dieter
Regionalplanung zwischen Kommunalplanung und Landesplanung - Spannung und Vermittlung -, in: Der künftige Regionalplan, hrsgg. von der Evang. Akademie Bad Boll, Bad Boll 1973, S. 2

Rudolf, Walter
Verwaltungsorganisation, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, hrsgg. von Erichsen, Hans-Uwe und Martens, Wolfgang, Berlin 1975, S. 413 ff.

Rutkowski, Gerhard
Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, Diss., Münster 1974

Scheuner, Ulrich
Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, in: Die Verwaltungsregion, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 16, Stuttgart 1967, S. 11 ff.

- Voraussetzungen und Form der Errichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts), in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin 1967, S. 797 ff.

Scheurer, Hans / Angst, Dieter
Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg mit dem Recht der Regionalverbände, Stuttgart 1973

Schmidt-Aßmann, Eberhard
Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972

- Anmerkung zu VG Hannover, DVBl. 1974, 785, 787

- Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 4 ff.

Schmitt, Lothar
Vorbeugender Rechtsschutz gegen Planungen, BayVBl. 1974, S. 252

Schnur, Roman
Grundgesetz, Landesverfassung und "höhere Gemeindeverbände", DÖV 1965, S. 114 ff.

- Regionalkreise?, Köln 1971

- Kommunale Selbstverwaltung und Planung, Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1972, Nr. 119, S. 151 ff.

Scholtissek, Herbert
Verfassungsprobleme der Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 ff.

Schrödter, Hans
Bundesbaugesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 1973

Schütz, Walter / Frohberg, Günther
Kommentar zum Bundesbaugesetz, 3. Aufl., Neuwied 1970

Schultze, Hans-Dieter
Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Rechtsbegriff, Zur Rechtskontrolle von Raumordnungsplänen, Hannover 1973

Schultze, Harald
Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung. Die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 80, Bonn 1970

Schunck, Egon
Die Verfassungsrechtliche Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden, in: Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 475 ff.

Schunck, Egon / De Clerck, Hans
Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 3. Aufl., Siegburg 1977

Seeger, Richard
Neuordnung der Regionalplanung im Zuge der Verwaltungsreform, BWVBl. 1970, S. 54

- Die Regionalverbände in Baden-Württemberg, VwPr. 1973, S. 1 ff.

Seele, Günter
Materielien zur Neuordnung der Regionalebene (VI), Der Landkreis 1972, S. 189 ff.

Spring, Rudolf / Birn, Willi / Feuchte, Paul
Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1954

Statistisches Taschenbuch 1975 Baden-Württemberg,
Hrsg.: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1975

Steinberg, Heinz Günter
Zum Begriff Region in Wissenschaft und Praxis der Gegenwart, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Münster 1973, S. 12 ff.

Stern, Klaus
Art. 28 GG, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (BK)

- Verfassungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Klausur, 2. Aufl., München 1974

Stich, Rudolf
Rechtsschutzprobleme der Landes- und Regionalplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27, Berlin 1965, S. 124 ff.

- Das Planungsrecht der Gemeinden im Rahmen unserer Rechtsordnung, SKV 1969, S. 306

- Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung, in: Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 355 ff.

- Die Planungsstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung, DVBl. 1973, S. 589 ff.

Stiller, Hansjürgen
Die Bekanntgabe von Zielen der Raumordnung und Landesplanung für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen, BWVPr. 1974, S. 173 ff.

Teilgutachten B - Die kommunale Neuordnung im Stadt-Umland, Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltunfsreform Baden-Württemberg, Sonderbeilage des "Staatsanzeiger für Baden-Württemberg", Januar 1970

Tschira, Oskar
Regionalplanung in Bayern, Der Landkreis 1973, 82

Ule, Carl-Hermann
Zwangseingemeindungen in der Verfassungsgerichtsbarkeit, VerwArchiv Bd. 60, 1969, S. 101 ff.

- Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre verwaltungsgerichtliche Überprüfung, in: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 529 ff.

Ule, Carl-Hermann / Laubinger, Hans-Werner
Rechtliches Gehör bei Gebietsänderungen und gerichtlicher Rechtsschutz, DVBl. 1970, S. 760 ff.

von Unruh, Georg Christoph
Betrachtungen zur Verwaltungsreform, DÖV 1971, 433

- Die kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und ihr genetisches Modell, in: Festschrift für Scupin, S. 391 ff.

Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27, Berlin 1965

Die Verwaltungsregion
Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 16, Stuttgart 1967

Wagener, Frido
Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung, AfK 1964, S. 258 ff.

- Neubau der Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41, Berlin 1969

- Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, S. 93

- System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1974, S. 129 ff.

Weber, Werner
Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, Kiel 1956

- Raumordnung und Raumplanung, DÖV 1963, S. 785 ff.

- Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? , Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Bd. I, Teil 5, München 1964

- Planende Verwaltung als Aufgabe der Gegenwart, in: Aufgaben und Möglichkeiten der Raumplanung in unserer Zeit, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 78, Hannover 1972, S. 9 ff.

Weidemann, Gunde
Bindung und Freiheit in der Raumordnung für Bund und Länder nach dem Raumordnungsgesetz, Deutsches Volksheimstättenwerk, Wissenschaftliche Reihe, Folge 20, Köln 1971

Weitzel, Jürgen
Anpassung, Konkretisierung und Ermessen im Planungsrecht, DÖV 1971, S. 842 ff.

Wilke, Dieter
Von der Ordnung des Raumes und der Unordnung der Sprache, Glosse, AöR Bd. 93, 1968, S. 399

Wolff, Hans J. / Bachof, Otto
Verwaltungsrecht, Bd. 1, 9. Aufl., München 1974

Wolff, Hans J.
Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl., München 1970

Zeller, Karl-Heinz
Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Planung (mit Ausnahme der Bauleitplanung), DVBl. 1973, S. 599 ff.

Zinkahn, Willi / Bielenberg, Walter
Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar, Berlin 1965

A. LANDESPLANUNG UND REGIONALPLANUNG IM DEUTSCHEN RECHTSSYSTEM

I. Die Entwicklung der Raumordnung bis 1945

Raumordnung und Landesplanung im heutigen Sinne haben sich als öffentliche Aufgabe erst im Laufe des 20. Jahrhunderts langsam aus dem Städtebau heraus entwickelt [1].

Maßnahmen zur planvollen Gestaltung und Ordnung des Raumes, die als Vorläufer der Landesplanung angesehen werden können, gab es aber schon seit längerer Zeit. Beispielsweise erstattete Gottfried Wilhelm Leibniz in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts Herzog Friedrich Karl von Württemberg ein Gutachten über die optimale Lage der Landeshauptstadt und der Landesuniversität [2]. Die Industrialisierung Württembergs wurde im 19. Jahrhundert vor allem von Ferdinand von Steinbeis planmäßig gefördert und beeinflußt. Die heutige Industriestruktur Württembergs mit einem großen Anteil von Betrieben zur Herstellung hochwertiger Produkte und einer sehr breiten Streuung von Produktionsstätten im ganzen Land ist nicht zufällig entstanden, sondern geht auf die Politik von Ferdinand von Steinbeis zurück, die man heute wohl als Landesentwicklung bezeichnen würde [3].

Echte Ansätze zur Organisation einer Landesplanung in Deutschland sind aber erst in der Gründung des Zweckverbandes für Groß-Berlin durch das Gesetz vom 19. 7. 1911 (PrGS. S. 123) und der Gründung einer "Grünflächenkommission" für den rechtsrheinischen Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf im Jahre 1910 zu sehen. Sie wurden gebildet, um die Probleme im Stadt-Umland-Bereich der großen Städte und Industriegebiete zu bewältigen.

Auf Grund des preußischen Gesetzes vom 5. 5. 1920 (PrGS. S. 286) wurde der heute noch bestehende "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" als Zweckverband gegründet. Dessen wichtigste Aufgaben waren und sind die Festlegung und Erhaltung von Grünflächen, die Freihaltung von Flächen für Verkehrslinien und Versorgungsleitungen, der Ausbau des Nahverkehrs und die Förderung der Siedlungstätigkeit.

---

1) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, Einl. Rdnr. 71 ff.

2) Gerhardt, RVG, Einl., S. 7.

3) Vgl. Hesse, Ferdinand von Steinbeis, in: Handwörterbuch, 1. Aufl., 1966, S. 2011 ff.; Gildemeister, Landesplanung, S. 11; Gerhardt, RVG, Einl., S. 7.

Auch in anderen Gebieten des deutschen Reiches, vor allem in Verdichtungsräumen, wurde versucht, die Stadt-Umland-Probleme mit Hilfe neuer Organisationsformen zu lösen.

Einheitliche Regelungen im gesamten deutschen Reich brachten das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand vom 29. 3. 1936 (RGBl. I S. 468, ber. S. 541) und die Erlasse über die Reichsstelle für Raumordnung vom 26. 6. 1935 (RGBl. I S. 793) und vom 18. 12. 1935 (RGBl. I S. 1515) [1]. Hier wurde der Begriff "Raumordnung" zum ersten mal in der Gesetzessprache verwendet. Mit der Ersten Verordnung des Leiters der Reichsstelle für Raumordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. 2. 1936 (RGBl. I S. 104) wurden Planungsbehörden und Landesplanungsgemeinschaften als juristische Personen des öffentlichen Rechts im gesamten Reichsgebiet geschaffen.

Diese Vorschriften enthielten nur Verfahrens- und Organisationsrecht, das materielle Planungsrecht sollte nachfolgen.

Der eigentliche Aufschwung der Landesplanung als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung und deren rechtliche Durchdringung begann aber erst nach 1945.

II. Das Raumordnungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Grundgesetz

Die Vorschriften des Grundgesetzes enthalten über den Sachbereich "Raumordnung und Landesplanung" keine eindeutigen Aussagen. Während der Bund nach Art. 74 Nr. 18 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten "Grundstücksverkehr, Bodenrecht, Wohnungs-, Siedlungs- und Heimstättenwesen" hat, kann er nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG auf dem Gebiet der "Bodenverteilung" und der "Raumordnung" nur Rahmenvorschriften erlassen, soweit ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht. Aus den zum Teil widersprüchlichen Materialien zu Art. 75 GG läßt sich über Inhalt und Umfang der Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der Raumordnung nur wenig entnehmen [2].

Zweifellos ist der Bund berechtigt, die seiner ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit unterliegenden Sachgebiete bundesgesetzlich zu

---

1) Vgl. dazu Bielenberg, DVBl. 1960, 84 und DVBl. 1961, 801; Zinkahn-Bielenberg, ROG, Einl. Rdnr. 7.

2) Vgl. Jahrbuch für Öffentliches Recht NF Band 1, 2. Hälfte, S. 560 f.

regeln und, sofern er zusätzlich auf diesen Gebieten auch Vollzugskompetenzen nach Art. 86 ff. GG hat, selbst Planungen aufzustellen und durchzuführen [1].

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Rechtsgutachten über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes vom 16. 6. 1954 dem Bund die Zuständigkeit zur gesetzlichen Regelung der Raumplanung für den Gesamtstaat als einer ausschließlichen und Vollkompetenz aus der Natur der Sache heraus zuerkannt [2].

Nach dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichts kann der Bund regeln, "kraft ausschließlicher Kompetenz die Bundesplanung vollständig, kraft konkurrierender Rahmenkompetenz die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen, kraft konkurrierender Vollkompetenz die städtebauliche Planung vollständig. Da die Einpassung der Pläne ineinander zum allgemeinen Rahmen der Raumordnung gehört, könnten die Fragen der Rechtswirkung der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhalts durchgehend von dem Bundesgesetzgeber geregelt werden" [3].

Das Grundgesetz geht bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben von einer Zuständigkeit der Länder (Art. 30 GG) aus, auch bei der Gesetzgebung und der Ausführung der Gesetze (Art. 70, 83 ff. GG). Deshalb sind die Länder gemäß Art. 75 Nr. 4 GG innerhalb eines eventuell vom Bund gesetzten Rahmens zur Gesetzgebung über die Raumordnung in den Ländern befugt. Für den Erlaß von Plänen und Programmen der Landesplanung sind sie allein zuständig.

Schon vor Inkrafttreten des Bundesraumordnungsgesetzes im Jahre 1965 erließen mehrere Bundesländer eigene Landesplanungsgesetze [4]. Diese Landesplanungsgesetze enthielten im wesentlichen nur Organisationsvorschriften, die sich auf die Regelung formell-rechtlicher Fragen der Landesplanung beschränkten und inhaltlich nur ganz kurz und leerformelartig die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung beschrieben [5].

---

1) Vgl. Zinkahn-Bielenberg, ROG, Einl. Rdnr. 10; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, Einl. Rdnr. 87; Weidemann, Bindung, S. 43.

2) BVerfGE 3, 407, 428 - PBv 2/52 -.

3) BVerfGE 3, 407, 427 f.

4) Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 11. 3. 1950 (GV. NW. S. 41), abgelöst durch das Landesplanungsgesetz vom 7. 5. 1962 (GV. NW. S. 229); Landesplanungsgesetz Bayern vom 21. 12. 1957 (GVBl. S. 323); Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein vom 5. 7. 1961 (GVOBl. S. 119); Landesplanungsgesetz Hessen vom 4. 7. 1962 (GVBl. S. 311); Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg vom 19. 12. 1962 (Ges. Bl. 1963, S. 1).

5) Schultze, Hans-Dieter, Ziele, S. 13.

Das Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung der Raumordnung war lange umstritten, so daß dieses Rechtsgebiet zunächst nur teilweise in den oben angeführten Landesgesetzen geregelt war. Die in einigen Bundesgesetzen, insbesondere in § 1 Abs. 3 BBauG a.F. [1], enthaltenen Raumordnungsklauseln, die anordneten, die Erfordernisse bzw. Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten, hingen deshalb in der Luft [2]. Erst im Jahre 1965 trat das Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306) in Kraft. Das Bundesraumordnungsgesetz stellt im wesentlichen ein Rahmengesetz dar, das von den Ländern nach Maßgabe der durch die §§ 1 und 2 ROG festgelegten Aufgaben, Ziele und Grundsätze der Raumordnung durch eigene Gesetze ausgefüllt werden muß.

Definitionen der Begriffe Raumordnung, Landesplanung und Regionalplanung enthält das ROG nicht. In dem notwendigerweise sehr weit gefaßten § 1 ROG wird als Aufgabe der Raumordnung festgelegt, das Bundesgebiet in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient, wobei die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten sind.

Weitere materielle Vorschriften zur Ausfüllung des allgemeinen Leitbildes der Raumordnung enthalten die neun Grundsätze der Raumordnung in § 2 ROG. Sie legen generell-abstrakt fest, welche Gesichtspunkte und Prinzipien bei Raumordnungsentscheidungen zu berücksichtigen sind und benennen die wichtigsten Mittel zur Verwirklichung der Hauptziele [3].

Zusätzlich können die Länder weitere Raumordnungsgrundsätze aufstellen, die aber den §§ 1 und 2 ROG nicht widersprechen dürfen (§ 2 Abs. 2 ROG). Beispielsweise enthält der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22. 6. 1971 [4] zahlreiche weitere Raumordnungsgrundsätze.

Die Raumordnungsgrundsätze, auch die vom Land aufgestellten, gelten nach § 3 Abs. 1 ROG unmittelbar für die Behörden des Bundes, die bundesunmittelbaren Planungsträger und im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben für die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird.

---

1) Vom 23. 6. 1960 (BGBl. I S. 341); jetzt § 1 Abs. 4 BBauG i. d. F. vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2256).

2) Evers, Raumordnung, S. 26.

3) Ebers, Raumordnung, S. 49.

4) Gesetz über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans vom 11. April 1972 (Ges. Bl. S. 169).

Gemäß § 3 Abs. 2 ROG gelten die vom Bund aufgestellten Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG "unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern", wobei deren Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen der Bestimmungen des ROG durch Landesrecht im einzelnen festgelegt werden. Weitergehende landesrechtliche Vorschriften über die Geltung der Raumordnungsgrundsätze, wie sie auch durch § 1 des Gesetzes über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans [1] erlassen wurden, sind nach § 3 Abs. 2 Satz 4 ROG zulässig.

Daraus folgt, daß andere als die in § 3 ROG genannten Stellen ohne Konkretisierung in einem Landesraumordnungsplan nicht an die Raumordnungsgrundsätze gebunden sind, auch wenn noch kein Landesentwicklungsplan oder Regionalplan aufgestellt ist [2].

Dem einzelnen privaten Bürger und auch juristischen Personen des Privatrechts gegenüber haben die Raumordnungsgrundsätze keine Rechtswirkung (§ 3 Abs. 3 ROG). Dies gilt selbst für juristische Personen des Privatrechts, an denen der Bund oder die Länder beteiligt sind (vgl. § 4 Abs. 2 ROG) [3].

Die verschiedenen Raumordnungsgrundsätze des Bundes stehen gleichwertig, ohne Rangunterschied, nebeneinander. Bei einer konkreten raumordnungspolitischen Entscheidung sind unter Umständen verschiedene sich widersprechende Grundsätze in Betracht zu ziehen. Deshalb sind die Behörden und Stellen, für die sie gelten, bei der Anwendung der Grundsätze nicht fest gebunden, sondern müssen dabei nach § 2 Abs. 2 ROG die Raumordnungsgrundsätze ähnlich wie die Grundsätze der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 6 BBauG gegeneinander und untereinander abwägen.

Gemäß § 4 Abs. 3 und § 5 Abs. 1 ROG sind die Länder verpflichtet, für ihr Gebiet übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne aufzustellen, um die Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze zu sichern. Diese Programme und Pläne müssen nach § 5 Abs. 2 ROG mindestens diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, die räumlich und sachlich zur Konkretisierung der Raumordnungsgrundsätze erforderlich sind.

Diese in den Raumordnungsplänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Lan-

---

1) Gesetz über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans vom 11. April 1972 (Ges. Bl. S. 169).

2) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 1 BBauG Rdnr. 23 f.; Schrödter, § 1 BBauG Rdnr. 66; Zinkahn-Bielenberg, § 3 ROG Rdnr. 9; a. A. Halstenberg, Bund und Raumordnung, S. 25, 34, der die Grundsätze für oberste Ziele der Raumordnung und Landesplanung hält, solange keine Raumordnungspläne aufgestellt sind.

3) Evers, Raumordnung, S. 60 f.

desplanung sind von den in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen, nämlich den Behörden des Bundes und der Länder, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, den öffentlichen Planungsträgern sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben von den bundesunmittelbaren und den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 5 Abs. 4 ROG). Eine besondere Rechtsform ist für die Ziele durch das ROG nicht vorgeschrieben.

Aus diesen Vorschriften ergibt sich, daß die Raumordnungspläne verbindliche Festlegungen über die gestalterischen und auf Veränderung gerichteten Planungsvorstellungen, nämlich die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, enthalten müssen; unverbindliche Denkschriften, gutachtliche Stellungnahmen, Empfehlungen und ähnliches können dagegen keine verbindlichen Ziele aufzeigen [1]. Soweit verbindliche Raumordnungspläne mit Zielen der Raumordnung und Landesplanung bestehen, ist für die in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen kein Spielraum mehr für eine Abwägung mit anderen Zielen oder mit Raumordnungsgrundsätzen; Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind schlechthin zu "beachten" [2].

Die Pflicht zur "Anpassung" der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ergibt sich schon aus § 1 Abs. 4 BBauG. Das Bundesbaugesetz selbst erläutert nicht, was mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung gemeint sein soll, wie sie zustande kommen und welche Rechtsnatur sie haben sollen. Dies wird der Regelung des ROG überlassen [3].

Die Vorschrift des § 1 Abs. 4 BBauG enthält eine sog. Raumordnungsklausel, d. h. eine derjenigen Vorschriften in Fachplanungsgesetzen des Bundes und der Länder, die - wenn auch im einzelnen unterschiedlich - bestimmen, daß und wie die Belange der Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen sind [4]. Formal ist § 1 Abs. 4 BBauG als eine stillschweigende Vorweisung auf die Regelung über die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im ROG und den Landesplanungsgesetzen ausgestaltet [5]. Solange keine Raumordnungspläne vorliegen, ist diese Vorweisung auf die Ziele wirkungslos.

Landesraumordnungspläne nach § 5 Abs. 1 ROG, die für das Gebiet eines ganzen Landes aufgestellt werden, müssen sich wegen der Größe des Planungsraumes zwnagsläufig darauf beschränken, die Grundsätze der angestrebten Entwicklung

---

1) Bielenberg, DÖV 1969, 376, 379; Schrödter, § 1 BBauG Rdnr. 7; Schultze, Hans-Dieter, Ziele, S. 30 ff.

2) Vgl. u. a. Bielenberg, DÖV 1969, 376, 379.

3) Stich, Rechtsschutzprobleme, S. 132; Bielenberg, DÖV 1969, 376, 378.

4) Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht, S. 29 f.; Schultze, Hans-Dieter, Ziele, S. 28 f.

5) Schultze, Hans-Dieter, Ziele, S. 31.

des Landes ohne ins einzelne gehende, konkrete Festlegungen aufzuzeigen. Sollen die in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen effektiv zur Beachtung der Ziele angehalten werden, müssen die in den Landesraumordnungsplänen enthaltenen Ziele in einem kleinräumigeren Planungsgebiet verfeinert und räumlich konkretisiert werden [1].

Zu diesem Zweck schaffen die Länder nach § 5 Abs. 3 ROG Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung, wenn diese für Teilräume des Landes geboten erscheint. Was unter den Begriffen "Regionalplanung", "Teilräume" und "Region" genau zu verstehen ist, wird im ROG nicht näher festgelegt.

Die nähere Ausgestaltung der Regionalplanung, deren Träger, Organisation, Größe, Planungsräume, das Planungsverfahren usw. wird vom ROG als einem Rahmengesetz den Ländern überlassen [2]. Dabei ist die Verpflichtung zur Regelung dieser Fragen auf solche Teilräume beschränkt, für die die Regionalplanung objektiv geboten erscheint. Die Entscheidung darüber ist aber keine Ermessensfrage [3].

Das ROG bestimmt lediglich, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren an der Regionalplanung zu beteiligen sind, wenn die Regionalplanung nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt. Der Wortlaut dieser Bestimmungen (§ 5 Abs. 2 ROG) läßt damit offen, ob die Länder die Regionalplanung selbst als staatliche Aufgabe betreiben, den Kommunen überlassen oder regionalen Planungsgemeinschaften als Zusammenschlüssen von Gemeinden und Gemeindeverbänden übertragen sollen [4]. Derartige als feste Bestandteile des landesplanerischen Systems geschaffene regionale Planungsgemeinschaften, die verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung festlegen können, werden als "integrierte" Formen der regionalen Planungsgemeinschaften bezeichnet [5].

Die Ansicht, daß regionale Planungsgemeinschaften von den Bestimmungen des ROG im Interesse des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden als vordringlich zu wählende Organisationsform gefördert oder wenigstens begünstigt werden [6], läßt

---

1) Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 9 b); Brenken, Organisation, S. 1; Ernst, Raumordnung, S. 159; Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 15; Evers, Raumordnung, S. 117.
2) Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 9 g).
3) Klein, Ziele, S. 16 f.
4) Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 9 g) cc); Scheuner, Regionale Planungsverbände, S. 14; Rasch, VwPr. 1968, 74; David, structur 1974, 193, 195.
5) Becker-Marx, Regionale Planungsgemeinschaften, Sp. 2610, 2613 f.; Klein, Rechtsnatur, S. 18 f.
6) Franke, Regionale Raumordnung, S. 21 f.; Weidemann, Bindung, S. 168 f.

sich weder § 5 Abs. 3 ROG entnehmen, noch etwa aus dem Verfassungsrecht herleiten [1]. Für die einzelne Gemeinde macht es im Hinblick auf Art. 28 GG grundsätzlich keinen Unterschied, ob sie ihre Planungen und Maßnahmen einer staatlichen oder einer kommunal verfaßten Regionalplanung anpassen muß [2].

Allerdings muß den betroffenen Kommunen ein Mindestmaß an Mitwirkung an der Regionalplanung ermöglicht werden, entweder durch die Mitgliedschaft in einer regionalen Planungsgemeinschaft oder durch ein förmliches Beteiligungsverfahren. Insoweit garantiert die Vorschrift des § 5 Abs. 3 ROG das kommunale Selbstverwaltungsrecht [3].

Eine Pflicht zu einer lückenlosen Einführung der Regionalplanung wird nach den in der Bundesrepublik bestehenden Verhältnissen in fast allen Flächenländern geboten sein [4]. Dies ergibt sich schon aus einer Auslegung des ROG, das gleichwertige Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse fordert. Beispielsweise verlangen die Raumordnungsgrundsätze (§ 2 Abs. 1 ROG) auf der einen Seite eine Sicherung und Weiterentwicklung der räumlichen Struktur der Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen und ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse sowie auf der anderen Seite Maßnahmen zur Strukturverbesserung in Gebieten, in denen derartige Verhältnisse nicht bestehen.

Die Forderung nach einer lückenlosen Überziehung des Bundesgebietes mit Regionen ergibt sich auch aus der Aufgabe, für die Bauleitplanung verbindliche Ziele nach § 1 Abs. 4 BBauG zu erarbeiten, die wegen der Größenverhältnisse nicht in einem Raumordnungsplan auf Landesebene, sondern nur auf kleinräumigerer Ebene, also in der Region, zu verwirklichen ist [5].

Die Frage der Ausgestaltung, der Organisation und der Kompetenzen der Regionalplanung ist in der Wissenschaft und Praxis seit langem umstritten und wurde durch das ROG nicht im einzelnen geregelt. Insbesondere ist umstritten, inwieweit der regionale Planungsträger neben der eigentlichen Planungsaufgabe auch noch an-

---

1) David, structur 1974, 193, 195; Götz, Regionalplanung, S. 936; Lunze, Koordination, S. 77.
2) Bielenberg, DÖV 1967, 190, 192.
3) Götz, Regionalplanung, S. 996.
4) Ebenso Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 9 g) bb); Haarmann, DVBl. 1964, 722, 730; Lange, Organisation, S. 53 ff.; Weidemann, Bindung, S. 175 f.; Brenken, Organisation, S. 1, vertritt sogar die Auffassung, daß alle Flächenländer mit Ausnahme des Saarlandes ohne die Einrichtung einer lückenlosen Regionalplanung gegen das ROG verstoßen würden.
5) Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 9 b) gg); Lange, Organisation, S. 54.

dere Verwaltungsaufgaben, z.B. die Durchführung der regionalen Planungen, übernehmen soll [1].

So wurde schon frühzeitig vorgeschlagen, für Großstädte und ihr Umland "Stadtregionen" zur Lösung der dort vorhandenen Planungs- und Verwaltungsprobleme zu schaffen [2].

Demgegenüber verlangten der Deutsche Gemeindetag und der Deutsche Landkreistag, zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land das Bundesgebiet lückenlos mit Planungsregionen ohne Vollzugskompetenzen zu überziehen [3].

Werner Weber hat bereits im Jahre 1964 den Zusammenhang zwischen kommunalen Verwaltungseinheiten und Planungseinheiten herausgestellt und für die Erfüllung und Durchführung regionaler Aufgaben im Bereich der Planungsregion den Aufbau eines kommunalen "Regionalverbandes" als Selbstverwaltungskörperschaft, vorläufig noch außerhalb des herkömmlichen Verwaltungsaufbaus, gefordert [4].

Andere sprachen sich dafür aus, die Organisation der Planungsregion mit dem Landkreis zu einer einheitlichen Verwaltungsstufe zu vereinigen und regionale Großkreise zu bilden [5].

Nach anderen Vorschlägen sollen großräumige regionale Kommunalverbände oberhalb der Landkreise als regionale Planungsträger und zugleich als kommunale und staatliche Mittelinstanz gebildet werden [6].

Weiter gehen die Vorstellungen derjenigen, die in einem "Regionalkreis" die Funktionen der heutigen Land- und Stadtkreise und der staatlichen Mittelinstanz vereinigen wollen [7]. Dies würde eine totale Veränderung des derzeit bestehenden Verwaltungsaufbaus bedeuten, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit und verwaltungswissenschaftliche Notwendigkeit bezweifelt wird.

---

1) Vgl. u.a. Lange, Organisation, S. 7.
2) Boustedt, AfK 1962, 179 und DÖV 1963, 797; vgl. dazu Wagener, Neubau, S. 171.
3) Forderungen zur Raumordnung, in: Der Landkreis 1963, 34.
4) Weber, Gutachten zum 45. Deutschen Juristentag.
5) Vgl. u.a. Gutknecht, DÖV 1966, 174, 177.
6) Wagener, AfK 1964, 258; Galette, Der Landkreis 1965, 44 und AfK 1969, 330; Göb, Die Gemeinde, 1965, 74, 77.
7) Vgl. u.a. Klüber, KW 1967, 174 f.; Antrag der Fraktion der CDU im Hessischen Landtag vom 27.4.1965, Hess. Landtag, V. Wahlperiode, Drs. Abt. I, Bd. 4, Nr. 1361, S. 2; kritisch dazu Schnur, Regionalkreis.

Weit über die Regionalplanung hinausgehende Kompetenzen haben zur Zeit nur wenige sondergesetzliche Verbände, z.B. der schon erwähnte Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der Verband Großraum Hannover und der Verband Großraum Braunschweig [1]. Sie sind Träger der Regionalplanung und Durchführungsorgan für bestimmte Aufgaben, als Selbstverwaltungskörperschaften nehmen sie kommunale und staatliche Aufgaben wahr.

Das ROG gibt für den Bereich der Raumordnung und Landesplanung nur einen sehr groben Rahmen. Zur Ausfüllung des vom ROG gesteckten Rahmens ergingen nach 1965 eine größere Anzahl neuer Landesplanungsgesetze, bestehende Landesplanungsgesetze wurden zum Teil erheblich geändert [2].

Die organisatorischen Formen und die verwendeten Begriffe sind im Bereich der Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt [3] und können nur schwer übersichtlich dargestellt werden [4]. Dies liegt auch daran, daß es sich dabei um eine immer noch nicht völlig geklärte Verwaltungsaufgabe handelt, deren Recht infolgedessen sich nur langsam entwickelt [5].

Deshalb beschränkt sich die vorliegende Arbeit im wesentlichen auf die Regelung der Regionalplanung im Lande Baden-Württemberg.

---

1) Gesetz über den Verband Großraum Hannover vom 11.2.1974 (Nieders. GVBl. S. 57); Gesetz über die Errichtung eines Verbandes Großraum Braunschweig vom 16.10.1973 (Nieders. GVBl. S. 363).

2) Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg i.d.F. vom 25.7.1972 (Ges.Bl. S. 460), geändert durch Gesetz vom 6.5.1975 (Ges.Bl. S. 257); Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 6.2.1970 (GVBl. S. 9), geändert durch Gesetz vom 15.2.1971 (GVBl. S. 65); Hess. Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 1.6.1970 (GVBl. I S. 360), geändert durch Gesetz vom 28.1.1975 (GVBl. I S. 19); Niedersächsisches Landesplanungsgesetz vom 30.6.1966 (GVBl. S. 69), abgelöst durch das Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 24.1.1974 (GVBl. S. 49); Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 30.5.1972 (GV. NW. S. 141), abgelöst durch das Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 3.6.1975 (GV. NW. S. 450); Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz vom 14.6.1966 (GVBl. S. 177), geändert durch Gesetz vom 20.5.1974 (GVBl. S. 213); Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein vom 13.4.1971 (GVOBl. S. 152).

3) Niemeier, Entwicklungstendenzen, S. 9; Bielenberg, DÖV 1969, 379; Stich, DVBl. 1973, 595.

4) Niemeier, Entwicklungstendenzen, S. 2.

5) Vgl. dazu Raumordnungsbericht 1974, Nr. D.1.3.2., S. 11, Anlagen 2 und 3, S. 138 ff., 142 ff.

III. Die Landesplanung in Baden-Württemberg

1. Das Landesplanungsgesetz vom 19. 12. 1962 [1]

Das baden-württembergische Landesplanungsgesetz wurde schon vor dem Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes des Bundes erlassen. Das LPlG 1962 stellt ein reines Organisationsgesetz dar, das keine materiellen Vorschriften und vor allem keine Angaben über den Inhalt von Raumordnungsplänen enthält. Es beschränkt sich auf die Regelung formell-rechtlicher Fragen [2].

Lediglich in § 1 umreißt es in einer leerformelartigen, abstrakten Grundsatzformel Gegenstand und Aufgaben der Landesplanung. Danach soll die Landesplanung "dazu beitragen, dem Menschen die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit in der Gemeinschaft zu sichern" (§ 1 Abs. 1 LPlG). Als "Gegenstand und Aufgabe der Landesplanung" wird ohne genauere Abgrenzung "die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung im Lande" bezeichnet (§ 1 Abs. 2 LPlG).

Als "Mittel der Landesplanung" werden genannt (§ 9 LPlG) die Beratung von Planungsträgern, Entwicklungspläne, Regionalpläne und Vorläufige Anordnungen. Die in Baden-Württemberg nach dem LPlG 1962 vorgesehenen Raumordnungspläne werden Entwicklungspläne genannt und bestehen aus dem Landesentwicklungsplan, Gebietsentwicklungsplänen und fachlichen Entwicklungsplänen (§ 13 LPlG).

Der Landesentwicklungsplan ist für das ganze Land vom Innenministerium als oberster Landesplanungsbehörde aufzustellen (§ 13 Abs. 1 Nr. 1, § 14 Abs. 1 LPlG). Gebietsentwicklungspläne für Teile des Landes können ebenfalls vom Innenministerium und fachliche Entwicklungspläne für einen oder mehrere Fachbereiche vom zuständigen Ministerium aufgestellt werden.

Dabei sind jeweils, soweit sie durch diese Entwicklungspläne berührt werden, die Gemeinden, die übrigen Träger der Bauleitplanung, die Landkreise, die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die regionalen Planungsgemeinschaften und die Bundesbehörden zu beteiligen (§ 14 Abs. 2 LPlG).

Der Landesplanungsrat, der beim Innenministerium als oberster Landesplanungsbe-

---

1) (Ges. Bl. 1963, S. 1), im folgenden zitiert als LPlG 1962.

2) Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 1 Rdnr. 1; Scheurer-Angst, § 1 LPlG Anm. 2; Schultze, Hans-Dieter, Ziele, S. 13 Anm. 4.

hörde besteht und als beratendes Gremium auf dem Gebiet der Landesplanung dient, soll zu den Entwicklungsplänen vor der Bekanntmachung und vor der Verbindlichkeitserklärung Stellung nehmen (§§ 4 ff., 14 Abs. 4, 16 Abs. 2 LPlG). Mitglieder des Landesplanungsrates sind Vertreter von Organisationen, die an der Landesplanung Anteil nehmen. Sie werden vom Ministerpräsidenten berufen.

Die so aufgestellten Entwicklungspläne wurden nach Zustimmung der Landesregierung öffentlich bekanntgemacht. Die Bekanntmachung hatte lediglich die Rechtsfolge, daß Landesbehörden oder juristische Personen des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Landes bei einem Abweichen von einem Entwicklungsplan des Regierungspräsidium als nachgeordnete Landesplanungsbehörde davon zu unterrichten hatten (§ 15 Abs. 2 LPlG).

Einschneidendere Rechtsfolgen hatte erst die Verbindlichkeitserklärung der bekanntgemachten Entwicklungspläne (§ 16 LPlG 1962). Durch Beschluß der Landesregierung konnten die Entwicklungspläne für die Behörden des Landes und durch Gesetz auch für die Gemeinden, die übrigen Träger der Bauleitplanung, die Landkreise und die sonstigen unter der Aufsicht des Landes stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts für verbindlich erklärt werden.

Dies hatte nach § 16 Abs. 6 LPlG 1962 zur Folge, daß keine Planung aufgestellt, aufrechterhalten, genehmigt oder durchgeführt werden durfte, die mit dem Entwicklungsplan nicht in Einklang stand. Erst damit erhielten die Plansätze die Rechtswirkung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung im Sinne von § 5 Abs. 4 ROG. Eine vorläufige, auf höchstens zwei Jahre befristete Verbindlichkeitserklärung sah § 21 LPlG 1962 vor.

Neben den staatlichen Entwicklungsplänen konnten nach dem Landesplanungsgesetz 1962 von den regionalen Planungsgemeinschaften Regionalpläne für ihr Planungsgebiet oder Teile ihres Planungsgebietes ausgearbeitet werden, wobei auch hier die Gemeinden, Landkreise, Landes- und Bundesbehörden zu beteiligen waren, soweit sie davon berührt waren (§ 17 LPlG 1962) [1].

Schon vor Inkrafttreten des Landesplanungsgesetzes 1962 hatten sich zahlreiche Gemeinden und Landkreise des Landes auf freiwilliger Basis zu 14 regionalen Planungsgemeinschaften zusammengeschlossen, die privatrechtlich organisiert waren.

Über die Aufgaben der regionalen Planungsgemeinschaften hatte man vielfach noch keine klaren Vorstellungen, da die verhältnismäßig neue Aufgabe der Re-

1) Weitere Einzelheiten zu den regionalen Planungsgemeinschaften siehe: Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften als Instrumente der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg, Freiburg, 1972; ders., in: Raumforschung und Raumordnung 1972, S. 241 ff.

gionalplanung damals rechtlich nicht geregelt war [1]. Die Motive zur freiwilligen Gründung der regionalen Planungsgemeinschaften waren unterschiedlich: Zum Teil versprach man sich davon eine Lösung des Stadt-Umland-Problems durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit, teilweise sah man in den regionalen Planungsgemeinschaften eine geeignete Plattform zur gemeinsamen regionalen Interessenvertretung der Kommunen gegenüber dem Staat.

Das LPlG 1962 bestätigte diese Entwicklung und erlaubte den freiwilligen Zusammenschluß von Gemeinden, Landkreisen und anderen natürlichen und juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts sowie von Vereinigungen, die an der Regionalplanung Anteil haben, zu regionalen Planungsgemeinschaften in privatrechtlichen Organisationsformen (§ 7).

Bis zu deren Ablösung durch die Regionalverbände hatten sich 20 regionale Planungsgemeinschaften gebildet, die mit Ausnahme des Stadtkreises Stuttgart das gesamte Land lückenlos erfaßten [2]. Die dabei verwendeten Rechtsformen waren sehr unterschiedlich. Es gab regionale Planungsgemeinschaften, an denen Gemeinden und Landkreise beteiligt waren als rechtsfähige und nichtrechtsfähige Vereine, und regionale Planungsgemeinschaften, die nur von Landkreisen in Form einer Arbeitsgemeinschaft als kommunale Vereinbarung getragen wurden [3].

Die regionalen Planungsgemeinschaften sollten nach der Anerkennung durch das Innenministerium als oberster Landesplanungsbehörde an der Landesplanung mitwirken (§ 7 LPlG 1962). Die Mitwirkung der regionalen Planungsgemeinschaften an der Landesplanung bestand vor allem in der Erarbeitung der schon erwähnten Regionalpläne, die mit bekanntgemachten oder für verbindlich erklärten Entwicklungsplänen in Einklang stehen mußten (§ 17). Die von den regionalen Planungsgemeinschaften ausgearbeiteten Regionalpläne konnten auf Antrag vom Innenministerium für unbedenklich erklärt werden (§ 18). Sie wurden dann öffentlich bekanntgemacht. Die Unbedenklicherklärung lag im pflichtgemäßen Ermessen der obersten Landesplanungsbehörde [4]. Damit war nach § 19 Abs. 2 LPlG 1962 ebenso wie bei der Bekanntmachung von Entwicklungsplänen (§ 15) nur die Rechtsfolge verbunden, daß Landesbehörden, Gemeinden oder andere Träger der Bauleitplanung, Landkreise oder sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische

---

1) Dazu und zum Folgenden vgl. Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 33 ff.

2) Vgl. die Bekanntmachung des Innenministeriums vom 15. 8. 1969 (GABl. S. 532).

3) Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 172 ff. (Tabellen 1, 2 und 4).

4) Vgl. Scheurer-Angst, Anm. zu § 40 LPlG.

Personen des öffentlichen Rechts das Regierungspräsidium als nachgeordnete Landesplanungsbehörde unverzüglich zu unterrichten hatten, wenn sie von einem bekanntgemachten Regionalplan abweichen wollten. Eine direkte Möglichkeit, derartige gegen den Regionalplan verstoßende Planungen oder Maßnahmen zu verhindern, gab es nicht, weil die Regionalpläne nicht für verbindlich erklärt werden konnten. Ziele, die nach § 5 Abs. 4 ROG von den dort genannten Stellen unbedingt zu beachten sind, enthielten die Regionalpläne deshalb nicht. Erst die Übernahme eines bekanntgemachten Regionalplans im normalen dafür vorgesehenen komplizierten Aufstellungsverfahren in einen staatlichen Entwicklungsplan hätte die schon erwähnten weitergehenden Rechtsfolgen mit sich gebracht (§ 20 i. V. m. § 16 LPlG).

Eine Überprüfung mit der Regelung in § 5 des erst später erlassenen ROG ergibt, daß das LPlG 1962 die Regionalplanung mit der Aufstellung der verbindlichen Gebietsentwicklungspläne für Teilräume des Landes den staatlichen Landesplanungsbehörden als rein staatliche Aufgabe übertragen hatte. Die nach der Definition von Becker-Marx "kooperativen", nicht integrierten regionalen Planungsgemeinschaften hatten keine echte Regionalplanungskompetenz [1].

Die dargestellte Regelung der Regionalplanung im LPlG 1962 war mit entscheidenden Mängeln behaftet und bewährte sich in der Praxis nicht [2].

Die durch das LPlG vorgesehene privatrechtliche Organisation der regionalen Planungsgemeinschaften war zur Lösung der gestellten Aufgabe unzureichend und kaum geeignet [3]. Die privatrechtliche und sehr lockere Organisation verhinderte die Aufstellung konkreter und realisierbarer regionaler Ziele zur Beeinflussung kommunaler Planungen, da die Einzelinteressen der Mitglieder im Vordergrund standen [4]. Die Überbewertung der Planungsgemeinschaften als kommunale Interessenvertretung gegenüber dem Land führte dazu, daß deren Regionalpläne eine "Zusammenstellung örtlicher Wünsche" darstellten und "utopische Ziele" formulierten [5].

Ein weiterer entscheidender Nachteil war die Regelung des LPlG, wonach Regionalpläne nur für unbedenklich, nicht aber für verbindlich erklärt werden konn-

---

1) Becker-Marx, Regionale Planungsgemeinschaften, Sp. 2610, 2613 f.; Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 41 f.

2) A. A. allerdings noch Rasch, VwPr. 1968, 74, der die Auffassung vertritt, daß diese Regelung sich in der Praxis bewährt habe.

3) Denkmodell, Nr. 6. 1., S. 9; RVG, Amtl. Begründung, Einl. A. I. 2., S. 19.

4) Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 159; Denkmodell, Nr. 6. 1., S. 9; RVG, Amtl. Begründung, Einl. A. I. 2., S. 19.

5) Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 157.

ten [1]. Den öffentlichen Planungsträgern war es praktisch freigestellt, ob sie die Regionalpläne beachten wollten. Deshalb mußte sich die Aufgabe der Planungsgemeinschaften auf eine mehr gutachterliche, überredende Einflußnahme auf die kommunalen Planungen beschränken [2].

Außerdem besaßen die regionalen Planungsgemeinschaften keinerlei Kompetenzen zur selbständigen Durchführung ihrer Planungen und waren damit bei der Verwirklichung völlig von anderen Stellen abhängig.

Die Vorschriften des LPlG 1962 über die regionalen Planungsgemeinschaften wurden daher als unzureichend zur Bewältigung einer wirksamen Regionalplanung bezeichnet.

2. Fertiggestellte Entwicklungs- und Regionalpläne

Bis zum Außerkrafttreten der §§ 17 ff. LPlG 1962 am 31. 12. 1972 wurden nur sechs Regionalpläne für unbedenklich erklärt.

Der Regionalplan Breisgau der regionalen Planungsgemeinschaft Breisgau wurde mit Entscheidung des Innenministeriums vom 9. 12. 1969 für unbedenklich erklärt [3].

Mit Entscheidungen vom 27. 12. 1972 wurden jeweils mit einigen Ausnahmen
der Regionalplan 72 der regionalen Planungsgemeinschaft Württemberg Mitte e. V.,
der Regionalplan der Regionalen Planungsgemeinschaft Rems-Murr e. V.,
der Regionalplan der regionalen Planungsgemeinschaft Neckar-Fils,
der Regionalplan der regionalen Planungsgemeinschaft Württembergisches Unterland und
der Regionalplan 1972 der regionalen Planungsgemeinschaft Östlicher Bodensee-Allgäu
für unbedenklich erklärt [4].

Von der in § 13 LPlG 1962 vorgesehenen Möglichkeit, staatliche Gebietsentwicklungspläne für Teile des Landes aufzustellen, wurde zweimal Gebrauch gemacht.

---

1) Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 31 LPlG.
2) Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 158.
3) Bekanntmachung als Beilage zum Staatsanzeiger für Baden-Württemberg Nr. 8/1970.
4) Bekanntmachung als Beilage zum Staatsanzeiger für Baden-Württemberg Nr. 23 vom 4. 4. 1973.

Der Gebietsentwicklungsplan für das Südliche Oberrheingebiet vom 22. 6. 1971 [1] wurde nach § 16 Abs. 3 Nr. 1 LPlG für die Behörden des Landes für verbindlich erklärt [2], ebenso der Gebietsentwicklungsplan für den Mittleren Neckarraum vom 14. 3. 1972 [3].

Mangels einer umfassenden Verbindlichkeit für alle Planungsträger enthalten diese Pläne keine Ziele im Sinne von § 5 Abs. 4 ROG und § 1 Abs. 4 BBauG [4]. Diese Gebietsentwicklungspläne gelten auch nach der Abschaffung dieser Planart durch das Regionalverbandsgesetz bis zum Inkrafttreten der neuen Regionalpläne als innerdienstliche Weisung für die Landesbehörden weiter [5].

Dagegen enthält der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22. 6. 1971 [6] verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung. In Abweichung von § 27 LPlG n. F. (§ 16 LPlG 1962) ermächtigte § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans vom 11. 4. 1972 (Ges. Bl. S. 169) die Landesregierung, den Landesentwicklungsplan durch Rechtsverordnung für verbindlich zu erklären. Dies ist mit der Verordnung über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans vom 11. 4. 1972 (Ges. Bl. S. 169) geschehen.

Mit Ausnahme der Gebietsabgrenzungen (Verdichtungsräume, Randzonen um die Verdichtungsräume, Verdichtungsbereiche, strukturschwache Räume, Uferbereich des Bodensees) stellen die Plansätze des Landesentwicklungsplans entweder Raumordnungsgrundsätze oder Ziele der Raumordnung und Landesplanung dar. Die Begründung und die beigefügten Karten sind nicht Bestandteil des rechtsverbindlichen Landesentwicklungsplans, sondern dienen lediglich zu dessen Erläuterung [7].

Zu den im Landesentwicklungsplan enthaltenen Raumordnungsgrundsätzen gehören diejenigen Plansätze, die nur abstrakte Aussagen für die Entwicklung des Landes oder allgemeine Ordnungs- und Fachgesichtspunkte enthalten [8]. Teilweise wer-

---

1) Plansätze im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg Nr. 90 vom 13. 11. 1971.
2) Bekanntmachung des Innenministeriums vom 15. 2. 1972 (GABl. S. 345).
3) Plansätze im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg Nr. 47 vom 14. 6. 1972 mit Berichtigung in Nr. 51 vom 28. 6. 1972; Bekanntmachung des Innenministeriums vom 22. 8. 1972.
4) Nagel, Landesentwicklungsplan 1971, Einl. II. 2. f), S. 13.
5) Scheurer-Angst, § 25 LPlG Anm. 1.
6) Vgl. LT-Drs. V-5400 vom 16. 8. 1971 mit Begründung; Plansätze auch in: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg Nr. 77 vom 29. 9. 1971 und GABl. 1972, S. 170 ff.
7) Scheurer-Angst, § 25 LPlG Anm. 2; Nagel, Landesentwicklungsplan 1971, Einl. III. 1.
8) Vgl. Nagel, Landesentwicklungsplan, Einl. III. 2. a).

den die Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG wörtlich übernommen [1] oder konkretisiert, zum Teil wurden gemäß § 2 Abs. 3 ROG zusätzliche Grundsätze formuliert.

Plansätze des Landesentwicklungsplans mit räumlich bestimmten oder mindestens bestimmbaren Entscheidungen enthalten dagegen Ziele der Raumordnung und Landesplanung [2]. Bei einzelnen Plansätzen des Landesentwicklungsplans ergibt sich schon aus dem Wortlaut eindeutig der Charakter als verbindliche Ziele. Beispielsweise bestimmt Plansatz 2. 562, daß "die Leistungsfähigkeit der Neckarwasserstraße zu erhalten und zu verbessern" ist, "insbesondere durch die Vertiefung des Fahrwassers zwischen Mannheim und Heilbronn und durch den Bau dritter Schleusenkammern bei den Staustufen Feudenheim, Schwabenheim und Kochendorf". Bei anderen Plansätzen des Landesentwicklungsplans ist die Unterscheidung, ob sie Grundsätze oder Ziele enthalten, für die betroffenen Stellen nicht immer so einfach.

Beide Arten von Plansätzen, sowohl diejenigen, die Raumordnungsgrundsätze, als auch diejenigen, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, gelten in Abweichung von § 3 Abs. 2 Satz 3 ROG nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans vom 11. 4. 1972 (Ges. Bl. S. 169) in Verbindung mit § 3 Abs. 2 Satz 4 ROG unmittelbar für die in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen.

Auf Grund der Verordnung der Landesregierung über die Verbindlichkeitserklärung des Fachlichen Entwicklungsplans "Kraftwerkstandorte" vom 6. 7. 1976 (Ges. Bl. S. 545) sind "zur Sicherung einer ausreichenden Anzahl möglicher Standorte für Kraftwerke" bestimmte "Flächen freizuhalten von Nutzungen, die der Verwirklichung von Kraftwerksvorhaben entgegenstehen können".

3. Vorschläge zur Reform der Regionalplanung in Baden-Württemberg

Zu Beginn der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg legte die Landesregierung im Dezember 1969 das "Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform in Baden-Württemberg" [3] vor.

---

1) Vgl. z. B. § 2 Abs. 1 Nr. 1 ROG mit Plansatz 1. 43; § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG mit Plansatz 1. 82; § 2 I Nr. 3 ROG mit Plansatz 1. 93; § 2 I Nr. 6 ROG mit Plansatz 1. 72.

2) Nagel, Landesentwicklungsplan 1971, Einl. III. 2. b).

3) Veröffentlicht als Sonderbeilage des Staatsanzeigers für Baden-Württemberg Nr. 101 vom 20. 12. 1969, im folgenden abgekürzt als "Denkmodell".

Darin wurde eine grundlegende Gebietsreform der Landkreise, insbesondere eine Vergrößerung, gefordert. Das Denkmodell enthielt den Vorschlag, aus den damals bestehenden 63 Landkreisen und neun Stadtkreisen 25 neue, wesentlich größere Landkreise und fünf Stadtkreise zu bilden.

Neben dem eigentlichen Problem einer Kreisreform stellte das Denkmodell die schon erwähnten Mängel der Regionalplanung durch die regionalen Planungsgemeinschaften dar und zog daraus den Schluß, "vorrangiges Ziel einer Verwaltungsreform" müsse es sein, "Regionalplanung und planausführende Verwaltung in eine unmittelbare Verbindung zu bringen, also eine Einheit von Verwaltungs- und Planungsraum herbeizuführen" [1]. Dies sei schon deshalb notwendig, damit bereits bei der Planung berücksichtigt werde, ob die geplanten Maßnahmen überhaupt finanziell realisierbar seien [2].

Diese Einheit von Planung und Durchführung könne am sachgerechtesten erreicht werden, wenn den Landkreisen die Aufgabe der Regionalplanung übertragen werde. Denn die Landkreise hätten zunehmend die Aufgabe, "Maßnahmen der Strukturverbesserung zu planen und durchzuführen" sowie Träger öffentlicher Einrichtungen zu sein [3]. Als staatliche Aufgabe sollte die Regionalplanung dem Landkreis als kommunaler Gebietskörperschaft, nicht dem Landratsamt als unterer Verwaltungsbehörde, zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Dem Kreistag, als dem gewählten Organ der Bevölkerung, sollte die Entscheidung über Planaufstellung und Planverwirklichung übertragen werden [4].

Da die damaligen Landkreise "wegen ihrer geringen Größe, ihrer nicht von raumordnerischen Gesichtspunkten bestimmten Grenzen und zum Teil wegen ihrer verwaltungsmäßigen Trennung von kreisfreien Städten" nicht für eine wirksame Regionalplanung geeignet erschienen, ergab sich für die Politiker ein weiteres Argument für eine Neuordnung der Kreisebene [5].

Allerdings müßte eine Konzeption, die für die Größe der Landkreise ausschließlich auf die optimale Erfüllung der Regionalplanung abstellen würde, für das Land Baden-Württemberg die Bildung von zehn bis zwölf Regionalkreisen vorschlagen [6]. Da aber derartige Groß- oder Regionalkreise mit durchschnittlich fast 1 Million Einwohner für sonstige Verwaltungsaufgaben zu groß erschienen, sah das Denkmodell 25 neue Landkreise vor.

---

1) Denkmodell, Abschnitt 6, S. 25 ff.
2) Vgl. zu diesem Problem Wagener, Entwicklungsplanung, S. 161.
3) Denkmodell, Nr. 6. 3, S. 27.
4) Denkmodell, Nr. 11. 5, S. 32.
5) Denkmodell, Nr. 6. 4, S. 27.
6) Denkmodell, Nr. 6. 5, S. 9.

Trotzdem sollten sie wegen des bevorzugten Prinzips der Einheit von Planung und Durchführung Träger der Regionalplanung werden. Der Nachteil der mangelhaften Größe des Planungsraumes werde durch die Vorteile der Einheit von Verwaltungs- und Planungsraum mit einheitlicher Willensbildung bei Planaufstellung und -verwirklichung aufgehoben [1]. Die Schaffung von Regionalverbänden, die lediglich Planungsaufgaben zu erfüllen hätten, wurde ausdrücklich abgelehnt [2].

In krassem Widerspruch dazu schlug das Denkmodell aber als angebliche Ausnahme von der Regel für die Verdichtungsräume, in denen eine Einkreisung von bisher kreisfreien Städten in die umliegenden Landkreise wegen des drohenden Übergewichts der Stadtkreise nicht möglich erschien, die Schaffung von vier Sonderverbänden für eine einheitliche Regionalplanung vor. Darin sollten die Stadt- und Landkreise des Planungsgebietes zusammengeschlossen werden [3].

Damit wären rund die Hälfte der Bevölkerung und ein Drittel der Fläche des Landes von den als Ausnahme gedachten Sonderverbänden für die Regionalplanung erfaßt worden. Nur im restlichen Teil des Landes wäre das Prinzip von Einheit und Verwaltung in - von der Größe her kaum dazu geeigneten - Landkreisen verwirklicht worden. Daran knüpfte die Kritik am Denkmodell an.

Der Landkreistag Baden-Württemberg hielt die vorgesehenen Landkreise für die Verwaltung zu groß und für die Regionalplanung zu klein [4]. Der Landkreistag forderte deshalb, das ganze Land mit regionalen Planungsverbänden als Körperschaften des öffentlichen Rechts zu überziehen, um nicht unterschiedliche Rechtsverhältnisse zwischen Verdichtungsräumen und strukturschwachen Räumen in Bezug auf die Regionalplanung zu schaffen [5].

Auch die CDU-Landtagsfraktion setzte sich aus denselben Gründen im Frühjahr 1970 in ihrem "Diskussionsentwurf für die Regional- und Kreisreform" [6] für die Bildung von 38 Land- und sieben Stadtkreisen und die Schaffung von 13 Regionalverbänden als Körperschaften des öffentlichen Rechts zwischen der Mittel- und der Kreisinstanz für die Regionalplanung und andere damit zusammenhängende Auf-

---

1) Denkmodell, Nr. 6. 5, S. 9.
2) Denkmodell, Nr. 6. 6, S. 9.
3) Denkmodell, Nr. 9. 7, S. 21.
4) Vgl. Frick, VwPr. 1970, 241; Gerhardt, Landkreisnachrichten 1971, 32; Geißelmann, Die kommunalen Spitzenverbände, S. 153.
5) Frick, Landkreisnachrichten 1970, 38, 41; Gerhardt, Landkreisnachrichten 1970, 2 und Der Landkreis 1973, 205; ein ähnlicher Vorschlag kam von Meyer-König, Landkreisnachrichten 1971, 21.
6) Vgl. Dokumentation der Landesregierung über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, S. 64 ff.; Landkreisnachrichten 1970, 19.

gaben, z.B. das Stadt-Umland-Problem, ein.

Das gemeinsame Gutachten der Kommission für die Reform der staatlichen Verwaltung und der Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Baden-Württemberg [1] bestätigte im Juli 1970 die Kritik an den Ausführungen des Denkmodells. Es hielt die Verwirklichung des Prinzips der Einheit von Regionalplanung und Verwaltung derzeit in Baden-Württemberg nicht für möglich. Sie wäre nur zu erreichen, wenn die bisherigen Landkreise einerseits und die Regierungspräsidien andererseits durch Verwaltungsregionen oder Regionalkreise abgelöst würden. Da dies nicht zu verwirklichen war, befürwortete das Gutachten ebenfalls die Bildung von 36 bzw. 38 kleinräumigeren Landkreisen sowie von 12 bzw. 13 Regionalverbänden als Kommunalverbände höherer Ordnung zur Bewältigung der Regionalplanung [2].

4. Das Landesplanungsgesetz in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) vom 26.7.1971 (Ges.Bl. S.336)

Die Landesregierung nahm diese Vorschläge in ihrer Konzeption für die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg auf [3] und legte Anfang des Jahres 1971 neben dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) [4] den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) [5] vor.

Dieses Regionalverbandsgesetz wurde dann am 23.7.1971 als Zweites Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) [6], gegenüber dem Gesetzentwurf nur unwesentlich geändert, vom Landtag beschlossen. Materiell stellt es eine einschneidende Novellierung des LPlG 1962 dar. Mit Ausnahme weniger Bestimmungen trat es am 1.1.1973 in Kraft (Art. 4 RVG) [7].

Auch das Regionalverbandsgesetz brachte keine materiellen Bestimmungen über

---

1) Sonderbeilage des Staatsanzeigers für Baden-Württemberg Juli 1970; Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, S. 72 ff.
2) Gutachten C.I., S. 10 f.; E., S. 19 f.
3) LT-Drs. V - 3300 vom 15.10.1970.
4) LT-Drs. V - 4000 vom 5.2.1971.
5) LT-Drs. V - 4002 vom 5.2.1971.
6) Vom 26.7.1971 (Ges.Bl. S. 336), im folgenden abgekürzt als RVG.
7) Vgl. die Neubekanntmachung des Landesplanungsgesetzes vom 25.7.1972 (Ges.Bl. S. 460), im folgenden abgekürzt als LPlG.

die Landesplanung, insbesondere keine Raumordnungsgrundsätze; lediglich der neue § 29 Abs. 2 LPlG regelt den Mindestinhalt der neuen Regionalpläne [1]. Neben dem Innenministerium als oberster und dem Regierungspräsidium als höherer Landesplanungsbehörde wurde nun das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde zur unteren Landesplanungsbehörde erklärt (§ 2 Abs. 3 LPlG) [2]. Außerdem wurden die Bestimmungen über die staatlichen Entwicklungspläne gemäß dem Auftrag des § 5 ROG neu gefaßt. Die Bestimmungen über die Gebietsentwicklungspläne für Teile des Landes wurden gestrichen. Auf Grund der oben dargestellten Kritik wurden die Vorschriften über die regionalen Planungsgemeinschaften (§ 7 LPlG 1962) und die von ihnen aufzustellenden Regionalpläne alter Art (§§ 17 ff. LPlG 1962) gestrichen.

An die Stelle der regionalen Planungsgemeinschaften traten elf neue Regionalverbände, Körperschaften des öffentlichen Rechts, deren Organisation in 15 Paragraphen ausführlicher als in anderen Landesplanungsgesetzen geregelt wurde [3].

Als wichtigste Aufgabe wurde ihnen die Aufstellung eines Regionalplans, der für verbindlich erklärt werden soll, übertragen. Dieser neu geregelte Regionalplan faßt in sich die Funktionen des früheren Gebietsentwicklungsplans und des Regionalplans nach dem LPlG 1962 zusammen. Damit wurde endlich das baden-württembergische Landesplanungsgesetz hinsichtlich der Regionalplanung den Bestimmungen des ROG (§ 5 Abs. 3) angepaßt.

Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit soll die Untersuchung von Funktion und Aufgaben der neuen Regionalverbände nach der seit 1. 1. 1973 geltenden Fassung des LPlG und ihr Verhältnis zu den anderen Planungsträgern sein [4].

---

1) Vgl. Scheurer-Angst, § 1 LPlG Anm. 2.

2) Große Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften als untere Verwaltungsbehörden sind nach § 16 Nr. 9 LVerwG von der Zuständigkeit als untere Landesplanungsbehörde ausgeschlossen.

3) Vgl. Niemeier, Entwicklungstendenzen, S. 9.

4) Durch das Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 6. 5. 1975 (Ges. Bl. S. 257) wurden die Bestimmungen über die Regionalplanung nur unwesentlich geändert. Mit dieser Novelle wurden Vorschriften über die Erstattung eines Landesentwicklungsberichts durch die Landesregierung gegenüber dem Landtag (§ 25 a), die Einführung eines Raumordnungsverfahrens (§§ 31 a, 31 b) und die Führung eines Raumordnungskatasters bei den höheren Landesplanungsbehörden neu eingeführt.

IV. Das Verhältnis der Regionalplanung zur Landesplanung

In den spärlichen Äußerungen der Literatur zum Regionalverbandsgesetz ist vor allem umstritten, ob die Regionalplanung in Baden-Württemberg als "Teil der Landesplanung" eine rein staatliche Aufgabe ist und damit nicht als "eigene Planungsebene" zwischen Landesplanung und Bauleitplanung angesehen werden kann [1] oder ob sie mehr als eine bloße partielle Landesplanung für einen Teilbereich des Landes [2], nämlich eine "selbständige Planungsebene" [3] und "eigenständige Planungsstufe" [4], mit originärer "Planungshoheit" darstellt [5].

Die angegebenen Zitate machen deutlich, daß zur Beantwortung dieser Frage eine allgemeine Klärung der verwendeten Begriffe "Landesplanung", "Regionalplanung", "Planungsebene", "Planungsstufe", "Planungshoheit" usw. erforderlich ist.

Insbesondere sollte zuerst der Begriff und die Rechtsnatur der Regionalplanung, ihre Stellung im staatlichen Planungssystem, die Abgrenzung gegenüber der Raumplanung für das ganze Land und der Bauleitplanung und die Frage der Trägerschaft der Regionalplanung durch den Staat, die kommunale Selbstverwaltung oder andere nichtstaatliche Träger allgemein näher untersucht werden. Von der Beantwortung dieser Fragen hängt die Beurteilung und Einordnung der Regionalplanung und der Institution der Regionalverbände in Baden-Württemberg in die Rechtsordnung ab.

Nahezu übereinstimmend wird in den einzelnen Landesplanungsgesetzen als Gegenstand und Aufgabe der Landesplanung die "übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung" bezeichnet [6] und dem Staat zugewiesen [7].

Da die Regionalplanung eine Planung für Teilräume des Landes sein soll, somit ebenfalls eine übergeordnete, überörtliche, d. h. übergemeindliche, und zusammenfassende Planung darstellt, muß sie bei einer rein formalen Betrachtungsweise zur Landesplanung im Sinne von § 1 Abs. 2 LPlG gerechnet werden.

---

1) Vgl. Amtl. Begründung zum RVG, Einl. A. III. 1. 2, S. 19 f.; Scheurer-Angst, § 9 LPlG Anm. 1. b), § 23 LPlG Anm. 2.
2) Vgl. Gerhardt, RVG, Anm. zu § 28.
3) Gerhardt, LPlG, Anm. 2 zu § 9 LPlG.
4) Gerhardt, LPlG, Anm. 1 zu § 28 LPlG und RVG, Anm. zu § 28 LPlG.
5) Gerhardt, RVG, Anm. zu § 28 LPlG.
6) Vgl. § 1 Abs. 2 LPlG; ähnlich § 1 Abs. 1 bayer. LPlG und § 4 LPlG Rheinland-Pfalz.
7) So ausdrücklich § 1 Abs. 2 bayer. LPlG.

Ebenso schnell könnte man aus dieser Definition der Regionalplanung als überörtlicher Planung schließen, sie sei deshalb - ausgehend von der herkömmlichen Zweiteilung der öffentlichen Verwaltungsangelegenheiten in Staatsaufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben - eine eindeutige Staatsaufgabe [1]. Die durch Art. 28 GG und Art. 71 ff. LV garantierte kommunale Selbstverwaltung für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft würde durch diese überörtliche, lediglich rahmensetzende Planung nicht verletzt.

Nach den Vorschriften des Art. 28 Abs. 2 GG und des Art. 71 LV ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln [2]. Die kommunale Selbstverwaltung darf als Einrichtung weder durch Bundes- noch durch Landesgesetze beseitigt und die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten auf staatliche Behörden übertragen werden. Darin liegt eine sogenannte institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung [3].

Dadurch ist den Gemeinden aber kein unbeschränkter Zuständigkeitsbereich garantiert. Gesetzliche Einschränkungen ihres Aufgabenbereiches sind mit der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung der Art. 28 GG und Art. 71 LV vereinbar, wenn und solange sie den "Kernbereich" des Selbstverwaltungsrechts nicht verletzen [4] und den "Wesensgehalt" der verfassungsrechtlich garantierten Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung nicht antasten [5].

Die Abgrenzung des Kernbereiches oder des Wesensgehaltes des kommunalen Selbstverwaltungsrechts im Hinblick auf die Regelungen der Landes- und Regionalplanung ist nicht einfach.

Zu den örtlichen Aufgaben, die die Gemeinden in eigener Verantwortung regeln und die von der Regionalplanung tangiert werden können, gehört unter anderen die Finanzhoheit, insbesondere das selbständige Haushaltsrecht, und die gemeindliche Planungshoheit [6].

---

1) So Haarmann, DVBl. 1964, 722; Nouvortne, Selbstverwaltungsgarantie, S. 43, 52; Scheuner, Regionale Planungsverbände, S. 27; Stich, Rechtsschutzprobleme, S. 130.
2) Vgl. dazu Maunz-Dürig-Herzog, Art. 28 GG Rdnr. 24 ff.; Spring-Birn-Feuchte, Art. 71 LV Anm. 1 ff.
3) Vgl. dazu Stern, BK, Art. 28 GG Rdnr. 65 ff.
4) So die Rspr., vgl. u. a. BVerfGE 7, 364; 8, 359; 11, 274; 17, 182; 26, 228; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 18, 1, 3; 26, 1, 2.
5) Vgl. Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 714, 718; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 28 GG Rdnr. 32; Stern, BK, Art. 28 GG Rdnr. 120 ff.
6) Vgl. dazu Stern, BK, Art. 28 GG rdnr. 99, 151 ff.

Die Planungshoheit der Gemeinden umfaßt das Recht zur selbständigen und eigenverantwortlichen Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes, vor allem durch die Aufstellung von Bebauungsplänen. Da diese Aufgabe für die Entwicklung der Gemeinden von erheblicher Bedeutung ist und alle übrigen gemeindlichen Zuständigkeiten beeinflußt, gehört die vorbereitende Bauleitplanung in den Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts [1]. Ein völliger Ausschluß der Gemeinden von der Planung ihres Gebietes würde gegen die Wesensgehaltsgarantie verstoßen [2].

Dies schließt aber nach der Rechtsprechung eine Übertragung der Flächennutzungsplanungskompetenz auf eine Verwaltungsgemeinschaft nicht aus, da den Mitgliedsgemeinden dabei noch so gewichtige Mitwirkungs- und Einflußmöglichkeiten im Gemeindeverwaltungsverband verbleiben, daß von einer übermäßigen Beeinträchtigung ihrer eigenen Verantwortlichkeit nicht gesprochen werden könne [3].

Die rahmensetzende Landes- und Regionalplanung soll die gemeindliche Planung lediglich auf Grund überörtlicher Gesichtspunkte beeinflussen. Dadurch würde bei einer rein formalen Betrachtungsweise die durch Art. 28 GG und Art. 71 ff. LV garantierte gemeindliche Selbstverwaltung nicht verletzt.

Allerdings wird vereinzelt die Auffassung vertreten, der Begriff der Angelegenheiten der "örtlichen Gemeinschaft" könne ungesichts der modernen Lebensverhältnisse nicht mehr auf das historische Gemeindegebiet beschränkt werden. Der Begriff der "örtlichen Gemeinschaft" müsse auf den tatsächlichen, über die bestehenden Gemeindegrenzen hinausgehenden, aber nicht genau festgelegten Lebensraum des heutigen mobilen Bürgers hinaus erweitert werden [4].

Von dieser Meinung aus würde sich als Konsequenz die von der Verfassung gebotene Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung herleiten lassen. Abgesehen von sonstigen Argumenten ist aber eine solche Definition der örtlichen Angelegenheiten wegen der Schwierigkeiten, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und damit der kommunalen Selbstverwaltung von den überörtlichen, staatlichen Aufgaben abzugrenzen, kaum praktikabel. Eine auch nur annäherungsweise Unterscheidung der örtlichen von den überörtlichen Angelegenheiten wäre nicht

---

1) St. Rspr. des StGH Baden-Württemberg, vgl. u. a. ESVGH 26, 1,6; 26, 129, 136 f.

2) Ebenso Stern, BK, Art. 28 GG Rdnr. 100.

3) Vgl. StGH, ESVGH 26, 1, 7 ff.; 26, 129, 136 f.

4) Klotz, DÖV 1967, 184; Conrady, DVBl. 1970, 408; Puls, Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, S. 182; Unruh, Kommunale Selbstverwaltung, S. 412; Pappermann, DÖV 1973, 505 vertritt sogar die Auffassung, der Begriff der "örtlichen Gemeinschaft" sei in der Auflösung begriffen.

mehr möglich. Da im übrigen die kommunale Selbstverwaltung keine Kompetenz besitzen kann, die über ihr Gebiet hinausgehenden Angelegenheiten zu regeln, sollte man weiterhin von der herkömmlichen Auslegung des Begriffs der "örtlichen Angelegenheiten" ausgehen.

Demnach ist die Regionalplanung als überörtliche Planung zu den Staatsaufgaben zu rechnen und zählt jedenfalls aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu den originären Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung [1]. Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften können deshalb diese Aufgabe ohne gesetzliche Übertragung nicht an sich ziehen.

Durch das Begriffsmerkmal "überörtlich" unterscheiden sich die Regionalplanung von der örtlichen Planung, insbesondere von der Bauleitplanung. Die Bauleitplanung gehört nach § 2 Abs. 1 BBauG zu den von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung erfaßten örtlichen Angelegenheiten. Daraus ergibt sich auch eine inhaltliche Abgrenzung der Regionalplanung von der Bauleitplanung. Die Regionalplanung kann der Ortsplanung aus überörtlichen Gründen einen Rahmen setzen, wobei der einzelnen Gemeinde aber ein ausreichend großer Spielraum zur eigenverantwortlichen Entscheidung verbleiben muß [2]. Schon aus der Aufgabenstellung der Regionalplanung und der vom Bundesbaugesetz und vom Landesplanungsgesetz vorausgesetzten Abstufung zwischen der Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung ergibt sich ein verbleibender Planungsspielraum zur Regelung der konkreten Bodennutzung, in den die Regionalplanung nicht eingreifen darf [3]. Weitergehende regionalplanerische Darstellungen würden nach Art. 31 GG gegen die durch Bundesrecht (BBauG) den Gemeinden übertragene Kompetenz zur Bauleitplanung verstoßen.

Allerdings sind die Abgrenzungsprobleme zwischen Bauleitplanung und Regionalplanung damit nicht vollständig gelöst.

Eine eindeutige Zuordnung der öffentlichen Aufgaben in örtliche und überörtliche Angelegenheiten ist nur in den seltenen Fällen möglich, in denen eine Maßnahme oder Planung sowohl nach ihrem Entstehungsgrund und ihrer historischen Entwicklung nach als auch nach ihren Auswirkungen als rein örtlich bezogen, d. h. auf eine bestimmte Gemeinde, erscheint [4].

---

1) Vgl. Stern, BK, Art. 28 GG Anm. 100; Stich, SKV 1969, 306; Molter, Raumordnung, S. 48.

2) Vgl. Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 34 f.

3) Vgl. Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Anm. 14; Bielenberg, DÖV 1969, 376, 381; Schultze, Hans-Dieter, Ziele, S. 27; so auch StGH Baden-Württemberg, Urt. vom 1. 7. 1976 -9/75-, S. 41 (nicht veröff.), in einem obiter dictum.

4) Vgl. Klein, Ziele, S. 54.

Schwierigkeiten ergeben sich daraus, daß meistens eine exakte Trennung zwischen örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten nicht zu begründen ist [1]. Angesichts der Verflochtenheit der Verwaltungsaufgaben im modernen Staat ist eine genaue Festlegung der örtlichen Angelegenheiten in vielen Bereichen nicht mehr möglich [2]. Gemeindliche Planungen sind nicht immer auf das örtliche Gemeindegebiet beschränkt, sondern wirken sich auch im überörtlichen Bereich aus [3]. Sehr viele Festsetzungen in Bebauungsplänen haben bei genauer Untersuchung oft auch irgendwelche überörtlichen Bezüge [4]. Umgekehrt wirken sich Planungen aus überörtlicher Sicht unter Umständen entscheidend auf die einzelne Gemeinde aus.

Deshalb ist die Ansicht verfehlt, vom garantierten Kernbereich der kommunalen Planungshoheit würden nur Festlegungen mit rein örtlichen Auswirkungen umfaßt. Da bei den meisten Bauleitplänen irgendwelche überörtlichen Gesichtspunkte vorliegen, wäre bei einer solchen Abgrenzung eine weitgehende Steuerung der Gemeinden durch die Landes- und Regionalplanung möglich. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, den Kernbereich dadurch zu bestimmen, daß im Einzelfall durch eine konkrete Abwägung ermittelt wird, ob für eine bestimmte Festlegung örtliche oder überörtliche Interessen überwiegen. Damit wären verbindliche regionalplanerische Ziele, bei denen die rein örtlichen gegenüber den überörtlichen Belangen überwiegen, wegen eines Verstosses gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht unzulässig [5]. Die Beeinflussung der gemeindlichen Planungen aus überörtlichen Gesichtspunkten gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Landesplanung. Sie soll, wie oben dargelegt, die auf Landesebene erstellten Pläne konkretisieren, um den Gemeinden für ihre Maßnahmen wirksame Ziele der Raumordnung und Landesplanung vorzugeben.

Insofern ist es einleuchtend, wenn gesagt wird, die Regionalplanung liege "an der Nahtstelle zwischen überörtlicher und örtlicher Planung" [6], sie müsse zwischen der Planung des Landes und der der Gemeinden "vermitteln" [7], ihre spezielle Aufgabe sei es, "die Brücke zwischen der Raumordnungsplanung des Landes

---

1) Vgl. Puls, Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, S. 6; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 129 f.
2) Vgl. Bückmann, Verfassungsfragen, S. 117; Klein, Ziele, S. 54; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 139 f.
3) Vgl. das Beispiel bei Nau, DÖV 1962, 533, 534.
4) Vgl. Fröhling, Landesplanung, S. 147.
5) Ähnlich Weitzel, DÖV 1971, 844; Fröhling, Landesplanung, S. 147 f.
6) So Weber, DÖV 1963, 785, 787; Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 67 f.; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 31.
7) So Gutachten zur Kreisreform, E. II. 1., S. 19.

und der Bauleitplanung zu schlagen" [1], auf der Ebene der Regionalplanung würden sich staatliche Raumplanung und gemeindliche Bauleitplanung treffen, so daß hier "das Hauptspannungsfeld zwischen der staatlichen und der kommunalen Planung" liege [2]. Dadurch wird die Aufgabe der Regionalplanung im Spannungsfeld zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung charakterisiert.

Die in der Regionalplanung liegende Beschränkung der kommunalen Planungshoheit verletzt nicht die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, wenn sie sich innerhalb der oben dargestellten Grenzen hält [3].

Sie engt den Spielraum der Kommunen aber sehr stark ein. Insofern ist die kommunale Selbstverwaltung durch die Regionalplanung "berührt" [4]. Zum Ausgleich für diese Beschränkung ist eine Mitwirkung und Beteiligung der Gemeinden und Kreise an der Aufstellung der Pläne unerläßlich [5], wenn die kommunale Selbstverwaltung nicht völlig ausgehöhlt werden soll.

Die Forderung nach kommunaler Beteiligung ergibt sich auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung wird milder, wenn den Gemeinden die Gelegenheit gegeben wird, sich an der Aufstellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beteiligen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat eine Gemeinde ein Recht auf Beteiligung an einem Verfahren, das eine überörtliche Planung mit Auswirkungen auf den örtlichen Bereich der Gemeinde zum Gegenstand hat [6]. Dieses Recht wird vom Bundesverwaltungsgericht aus Art. 28 GG hergeleitet.

Zum Teil wird der Anspruch auf kommunale Beteiligung auch aus dem allgemeinen Rechtsanspruch auf rechtliches Gehör abgeleitet [7].

Eine Beteiligung der Gemeinden an der Regionalplanung ist aber auch wegen ihrer besseren Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und deren Auswirkungen auf die überörtliche Planung erforderlich.

Dieses verfassungsrechtlich geschützte Beteiligungsrecht hat seinen Niederschlag

---

1) So Gutachten zur Kreisreform, E. II. 1., S. 19.
2) Vgl. Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 60 f.
3) H. M.; a. A. allein Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 76.
4) Vgl. Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 34; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 153.
5) Vgl. Lange, Organisation, S. 149; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 153.
6) BVerwG, DVBl. 1969, 362 = DÖV 1969, 428; vgl. auch BVerwGE 31, 263; 34, 301; 40, 323; BVerwG DVBl. 1970, 577.
7) Vgl. Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 34 f.

im Planungsrecht durch das in § 1 Abs. 4 ROG geregelte "Gegenstromprinzip" gefunden.

Danach soll die Ordnung der Einzelräume sich in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen und die Ordnung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen.

Dabei wird das Bedürfnis nach kommunaler Beteiligung umso intensiver sein, je ortsnäher und detaillierter die überörtlichen Planungen sind [1]. Deshalb sieht § 5 Abs. 3 ROG für die Regionalplanung, im Gegensatz zu § 5 Abs. 1 ROG bei der Landesplanung im engeren Sinn, die Beteiligung der Kommunen in einem förmlichen Verfahren vor. Rechtlich gesichert ist die kommunale Beteiligung an der Regionalplanung speziell durch § 5 Abs. 3 ROG und die entsprechenden Vorschriften der Landesplanungsgesetze.

Insoweit scheint die Auffassung richtig zu sein, die Regionalplanung sei ein Beispiel "kondominaler Verwaltung" [2], eine "Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung" [3] bzw. eine "Mischform von staatlich-hoheitlicher und kommunaler Selbstverwaltungsaufgabe" [4]. Da aber, wie oben dargelegt, die primäre Verantwortung für die Regionalplanung beim Staat liegt, die Gemeinden nur ein Beteiligungsrecht haben, trägt diese Charakterisierung der Regionalplanung eher zur Verwirrung als zur Klärung dieses Problems bei. Deshalb sollte man diese wenig aussagekräftigen Ausdrücke hier nicht verwenden [5].

Aus der Qualifizierung der Regionalplanung als primär staatlicher Aufgabe ergibt sich eine Antwort auf die Frage, wie und durch welchen Träger die Regionalplanung zu organisieren ist.

Dem Landesgesetzgeber steht es frei, ob er die Regionalplanung Staatsbehörden, der kommunalen Selbstverwaltung oder Selbstverwaltungskörperschaften eigener

---

1) Vgl. Götz, Regionalplanung, S. 994 f.; Macher, Gemeindefreundliches Verhalten, S. 220.

2) Blümel, DVBl. 1973, 441; Forsthoff, Lehrbuch, § 28 D., S. 571; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 139.

3) So ausdrücklich § 1 Abs. 2 LPlG Nordrhein-Westfalen; Eissing, Gemeinschaftsaufgaben, S. 145; Götz, Regionalplanung, S. 995; Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 75 f.; Schnur, Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1972, 161; Stich, SKV 1969, 307.

4) Lunze, Koordination, S. 77.

5) Ebenso Nouvortne, Selbstverwaltungsgarantie, S. 50; Puls, Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, S. 105.

Art überträgt [1]. Von der Verfassung her ist der Staat grundsätzlich berechtigt, eigene Aufgaben an kommunale Körperschaften oder Selbstverwaltungskörperschaften eigener Art zu delegieren [2]. Einen Rechtsanspruch darauf läßt sich aber nicht herleiten, wenn es auch aus verwaltungspolitischen Gründen vorteilhaft sein mag, die regionale Planung kommunalen Verbänden zu überlassen [3].

Fraglich ist es aber, inwieweit der Staat noch Einwirkungsmöglichkeiten zurückbehalten kann oder muß, wenn er die Regionalplanung auf Selbstverwaltungskörperschaften überträgt.

Einem vollständigen Verzicht des Staates auf Einflußnahme auf die Regionalplanung stehen verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Aus dem Gesichtspunkt der Gesamtverantwortung des Landes für die Entwicklung seines Gebietes wird sich der Staat zumindest einen Genehmigungsvorbehalt für die Regionalplanung vorbehalten müssen [4].

Da es sich bei der Aufstellung der Regionalpläne um eine Aufgabe des Staates handelt, die der Staat selbst in eigener Verantwortung erledigen könnte, ist hier die Übertragung zur Erfüllung als Pflichtaufgabe nach Weisung im Prinzip rechtlich zulässig und aus den oben angeführten Gründen möglicherweise auch notwendig [5].

Als Zwischenergebnis aus den bisherigen Untersuchungen läßt sich zusammenfassen: Sowohl die Landesplanung als auch die Regionalplanung sind materiell übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung, die im baden-württembergischen Landesplanungsgesetz unter dem gemeinsamen Begriff "Landesplanung" zusammengefaßt werden. Dieser materielle Landesplanungsbegriff ist auch in § 3 Abs. 2 ROG angesprochen, wonach die Grundsätze der Raumordnung für die Landesplanung in den Ländern und damit auch für die Regionalplanung (vgl.

---

1) Ebenso Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 9 g) cc); Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 70.

2) Vgl. BVerfGE 10, 89, 102, 104; 15, 235, 242.

3) Weber, Selbstverwaltung, S. 23; Halstenberg, Der Landkreis 1963, 172, 173; Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 67 f.; Götz, Regionalplanung, S. 985.

4) Nouvortne, Selbstverwaltungsgarantie, S. 41, 51; Weidemann, Bindung, S. 165, 169; Lange, Organisation, S. 221 f.; Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 9 d).

5) H. M.; vgl. Halstenberg, Raumordnungsrecht, Sp. 2528; Macher, Gemeindefreundliches Verhalten, S. 228; Lange, Organisation, S. 221; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 44.

29 Abs. 1 Satz 2 LPlG) gelten [1].

Daß die verbindliche Regionalplanung inhaltlich zur Landesplanung zu zählen ist, ergibt sich auch aus § 5 Abs. 4 ROG und § 1 Abs. 4 BBauG. Nach diesen Vorschriften ist eine Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit nur durch Ziele der Raumordnung und Landesplanung möglich [2].

Nach den Vorschriften des ROG ist es aber sinnvoll, bei diesem materiellen Landesplanungsbegriff unabhängig von der Trägerschaft der Regionalplanung zwischen der Landesplanung im engeren Sinn, nämlich der Raumplanung auf Landesebene nach § 5 Abs. 1 ROG [3], und der Regionalplanung für Teilräume nach § 5 Abs. 3 ROG klar zu unterscheiden [4].

Durch das in § 5 Abs. 3 ROG vorgeschriebene Maß an kommunaler Beteiligung unterscheidet sich die Regionalplanung, auch wenn sie durch staatliche Behörden ausgeführt wird, erheblich von der Landesplanung im engeren Sinn. Man kann daraus entnehmen, daß das ROG darin ein aliud zur Landesplanung sieht [5].

Insofern erscheint es richtig, die Regionalplanung neben der Bauleitplanung, der Landesplanung im engeren Sinn und der Bundesplanung als eine selbständige vierte Planungsebene, teilweise auch als Planungsstufe bezeichnet, anzusehen [6].

Eine eindeutige Definition hierzu hat sich nicht herausgebildet. Die Begriffe "Planungsebene" und "Planungsstufe" werden teilweise identisch ohne Unterscheidung nebeneinander und zum Teil mit verschiedener Bedeutung verwendet. Im Interesse einer klaren Terminologie sollten aber beide Begriffe klar voneinander

---

1) Brügelmann-Cholewa-von der Heide, § 2 ROG Bem. IV. 1 b) cc); Zinkahn-Bielenberg, § 3 ROG Rdnr. 9 c); Rasch, VwPr. 1968, 76; Scheurer-Angst, § 1 LPlG Anm. 2; a. A. Brügelmann-Asmuß, § 5 ROG Bem. II. 3 b), die ohne nähere Begründung ausführen, die Raumordnungsgrundsätze würden nur für die Landesplanung im engeren Sinne und die Regionalplanung durch staatliche Landesplanungsbehörden, also für die Tätigkeit der staatlichen Landesplanungsbehörden, gelten, nicht aber für die Regionalplanung durch die kommunale Selbstverwaltung oder sonstige nichtstaatliche Träger.

2) Vgl. Weidemann, Bindung, S. 154.

3) Ebenso Brügelmann-Asmuß, § 5 ROG Bem. II. 3.

4) Götz, Regionalplanung, S. 994 f.

5) Vgl. Weidemann, Bindung, S. 153; Klein, Ziele, S. 17.

6) Ebenso Brügelmann-Cholewa, § 1 ROG Bem. III. 4.; Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht, S. 19; Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht, S. 14; Wagener, DVBl. 1970, 93, 95; a. A. Halstenberg, Raumordnungsrecht, Sp. 2516.

getrennt werden. In der Literatur setzt sich für die fortschreitende Konkretisierung und Durchführung von Planungen (sowohl Fach- als auch Gesamtplanung) von der Stufe der vorbereitenden und nicht allgemeinverbindlichen Planung [1] bis zur Stufe der endgültigen und rechtsverbindlichen Planung [2] immer mehr die Bezeichnung Planungsstufe durch [3]. Die Planungsstufen unterscheiden sich damit vor allem durch ihre unterschiedliche Rechtsverbindlichkeit. Im Gegensatz dazu werden die verschiedenen Ebenen und Räume, auf denen geplant wird, nämlich Gemeinden, Regionen, Länder und Bund, als Planungsebenen bezeichnet [4]. Innerhalb dieser Planungsebenen wird jeweils stufenweise, d. h. mit unterschiedlicher Rechtswirkung, geplant.

Die Meinungsunterschiede über die Frage, ob die Regionalplanung in Baden-Württemberg eine selbständige Planungsebene ist oder völlig in den Bereich der Landesplanung fällt [5], scheint im wesentlichen auf einer unterschiedlichen begriffsjuristisch-terminologischen Argumentation zu beruhen. Dabei werden jeweils die einzelnen Begriffe wie z. B. Landesplanung, Regionalplanung, Planungsstufe und Planungsebene verschieden definiert und daraus unterschiedliche Schlüsse gezogen, anstatt von der inhaltlichen Regelung auszugehen und danach das System zu definieren.

---

1) Raumordnungspläne, Ausbauplanungen nach § 16 BFernstraßenG, § 49 BBahnG, § 6 LuftverkehrsG, §§ 14, 49 PersonenbeförderungsG, § 36 WasserhaushaltsG, § 13 Abs. 1 WasserstraßenG.

2) Planfeststellung, z. B. §§ 17, 18 BFernstraßenG, § 8 LuftverkehrsG, § 28 PersonenbeförderungsG, § 31 WasserhaushaltsG, § 14 WasserstraßenG.

3) Vgl. Blümel, DVBl. 1975, 695, 703; Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht, S. 18 ff., 22 f.; Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen, S. 14 f., Rdnr. 25; Zeller, DVBl. 1973, 599.

4) Vgl. Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht, S. 19; Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht, S. 14; so auch "Stellungnahmen der Landesregierung zu Beschlüssen des Landtags", LT-Drs. 7/94 vom 19. 7. 1976, S. 8.

5) Vgl. einerseits Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 17 LPlG und Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Rdnr. 2, § 28 LPlG Rdnr. 1 und andererseits Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 1. b), § 23 LPlG Anm. 2.

B. DIE REGIONALVERBÄNDE NACH DEM LANDESPLANUNGSGESETZ IN DER FASSUNG VOM 25. 7. 1972 (Ges. Bl. S. 460)

I. Die Rechtsnatur der Regionalverbände

1. Die Regionalverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts

Zur Ausfüllung des in § 5 Abs. 3 ROG geregelten Auftrags wurde durch das Zweite Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) ab 1. 1. 1973 als Nachfolgeorganisationen für die damit abgelösten regionalen Planungsgemeinschaften gemäß §§ 7 ff. LPlG die neuen "Regionalverbände" geschaffen.

Nach § 8 LPlG sind sie Körperschaften des öffentlichen Rechts und verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung, stellen also rechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts dar. Die elf Regionalverbände werden jeweils "für das Gebiet" der in § 7 LandesplanungsG genannten Stadt- und Landkreise errichtet. Hauptaufgabe der Regionalverbände ist die Regionalplanung (§ 9 Abs. 1 LPlG).

Die Bezeichnung "Regionalverband" für die Organisation zur Ausführung der Regionalplanung hat sich schon seit langem durchgesetzt [1]. Die elf Regionalverbände tragen nach § 7 Abs. 1 LPlG landschaftbezogene Namen, z. B. Franken, Nordschwarzwald, Schwarzwald-Baar-Heuberg.

Gemäß § 7 Abs. 2 LPlG wird die Regionalplanung für das Gebiet des Stadtkreises Ulm, des Alb-Donau-Kreises und des Landkreises Biberach durch ein besonderes Gesetz geregelt. Dies ist mit dem Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller vom 22. 5. 1973 (Ges. Bl. S. 129) geschehen. Dadurch wurde die grenzüberschreitende Region Donau-Iller gegründet, für die besondere Vorschriften gelten, die in der vorliegenden Arbeit außer Betracht bleiben.

Der Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts findet sich in vielen Rechts-

---

1) Vgl. schon Becker-Marx, Die Regionalplanung, S. 68; Lange, Organisation, S. 276; Weber, Gutachten zum 45. Deutschen Juristentag.

normen. Trotzdem gibt es keine Legaldefinition. In der Literatur werden Körperschaften des öffentlichen Rechts im allgemeinen definiert als "mitgliedschaftlich organisierte, rechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, welche staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen"[1].

Durch das Vorhandensein von Mitgliedern unterscheiden sich die Körperschaften von den beiden anderen Typen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, der Anstalt und der Stiftung des öffentlichen Rechts.

Bezüglich der Mitglieder der Regionalverbände sind die Vorschriften des LPlG nicht eindeutig. Denn das LPlG enthält keine Bestimmung, aus der klar hervorgeht, wer Mitglied des Regionalverbands sein soll. Im Gegensatz dazu bestimmt § 2 Abs. 3 NachbarschaftVerbG eindeutig, daß die Städte, Gemeinden und Landkreise des Nachbarschaftsbereiches Mitglieder des Nachbarschaftsverbandes sind [2].

Eindeutig ist den Vorschriften über die Regionalverbände nur zu entnehmen, daß die kreisangehörigen Gemeinden keinesfalls Mitglieder des Regionalverbands sind [3]. Die Mitgliedschaft der Stadt- und Landkreise im Regionalverband ist im LPlG nicht ausdrücklich angesprochen. Dies wird nicht genau erkannt, wenn - teilweise ohne nähere Begründung - erklärt wird, Mitglieder der Regionalverbände seien die Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg [4].

Einige Bestimmungen des LPlG enthalten allerdings widersprüchliche Andeutungen, die für die Beurteilung dieser Frage von Bedeutung sind.

Einerseits bestimmt § 7 Abs. 1 LPlG, daß die einzelnen Regionalverbände "für das

---

1) Vgl. Forsthoff, Lehrbuch, § 25 II. 2, S. 491; Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 87 GG Rdnr. 38; ähnlich Wolff, Verwaltungsrecht, Band 2, § 84 II. b) 1., S. 163.

2) Nach § 4 Abs. 1 Hess. LPlG und § 15 Abs. 1 LPlG Rheinland-Pfalz sind die kreisfreien Städte und Landkreise Mitglieder der regionalen Planungsgemeinschaften, ebenso sind nach Art. 4 Abs. 2 des Staatsvertrages die Stadtkreise bzw. kreisfreien Städte und die Landkreise Mitglieder des grenzüberschreitenden Regionalverbands Donau Iller; nach Art. 6 Abs. 1 Bayer. LPlG sind die regionalen Planungsgemeinschaften Zusammenschlüsse der Gemeinden und Landkreise einer Region.

3) Eine Mitgliedschaft aller Gemeinden des Verbandsbereichs wäre wegen der auch heute noch sehr großen Zahl von Gemeinden unpraktikabel; vgl. Münzer, Die Institution der Regionalverbände, S. 17.

4) Vgl. z.B. Lunze, Koordination, S. 149, 155; Rudolf, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 460.

Gebiet" der jeweils dort genannten Stadt- und Landkreise errichtet werden, § 12 Abs. 3 LPlG spricht von der Feststellung der "in den einzelnen Landkreisen und Stadtkreisen zu wählenden Mitglieder" der Verbandsversammlung. Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden nach § 13 Abs. 1 LPlG "in den Landkreisen und in den Stadtkreisen" gewählt.

Andererseits findet nach § 12 Abs. 7 Satz 2 LPlG die Befangenheitsvorschrift des § 18 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Nr. 1 und 4 GO keine Anwendung, wenn die Entscheidung der Verbandsversammlung "Verpflichtungen der Landkreise und Stadtkreise betrifft, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zum Regionalverband ergeben und für alle zum Verband gehörenden Landkreise und Stadtkreise nach gleichen Grundsätzen festgesetzt werden". Der Regionalverband kann auf Grund von § 20 Abs. 2 LPlG "von den zu ihm gehörenden Landkreisen und Stadtkreisen eine Umlage erheben".

Die zuletzt angeführten Bestimmungen des LPlG sprechen für eine vom Gesetz geregelte Mitgliedschaft der Stadt- und Landkreise. Andererseits kann man den zuerst zitierten und für die Errichtung der Regionalverbände grundlegenderen Vorschriften das Gegenteil entnehmen. Eine rein wörtliche Auslegung des LPlG weist darauf hin, daß die Regionalverbände keine Mitglieder besitzen.

Bei einer Untersuchung der materiellen Vorschriften über die Regionalverbände stellt man einige "mitgliedschaftliche Elemente" fest [1]. Der Verbandsbereich - der Begriff der Region kommt im LPlG nicht vor - für den ein Regionalverband zuständig ist, erstreckt sich jeweils auf das gesamte Gebiet verschiedener Stadt- und Landkreise. Von diesen kann der Regionalverband eine Umlage erheben, eine Finanzierungsart, die auf einen mitgliedschaftlich organisierten Verband hindeutet [2]. Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden in den Land- und Stadtkreisen gewählt von den Kreisräten und Landräten bzw. den Gemeinderäten und Oberbürgermeistern. In Anbetracht dieser Vorschriften könnte man den Stadt- und Landkreisen eine stark eingeschränkte mitgliedschaftliche Stellung zuerkennen

Andererseits dient die Benennung der Landkreise in § 7 Abs. 1 LPlG nur der räumlichen Abgrenzung der Regionalverbände [3]. Die Stadt- und Landkreise entsenden in das Hauptorgan des Regionalverbandes, die Verbandsversammlung, keine Vertreter, wie es einer Mitgliedschaft entsprechen würde. Die Landräte und Oberbürgermeister der Stadtkreise sind keine geborenen Mitglieder, wie es bei Zweckverbänden, insbesondere auch beim Nachbarschaftverband (§ 6 Abs. 1 Nachbarschafts-

---

1) So Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 8 LPlG Anm. 1.

2) Dies ist aber nicht zwingend, vgl. die Umlage für die Gemeindeprüfungsanstalt nach § 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeindeprüfungsanstalt vom 26. 7. 1971 (Ges. Bl. S. 298).

3) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 7 LPlG Anm. 1 b).

verbandsG), der Fall ist.

Die Mitglieder der Verbandsversammlung, die von den nicht vorhandenen Mitgliedern des Regionalverbandes zu unterscheiden sind, werden in den Landkreisen von den Kreisräten und dem normalerweise nicht stimmberechtigten Landrat (vgl. § 32 Abs. 6 f. LKrO) gewählt. Sie werden auch nicht aus den Gemeinderäten bzw. Kreistagen gewählt, wie es bei einer Mitgliedschaft der Stadt- und Landkreise der Fall wäre, sondern aus den im Verbandsbereich wohnenden Bürgern (§ 12 Abs. 5 LPlG). Die Kreistage und Gemeinderäte haben lediglich die Funktion von Wahlgremien [1]. Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind weder an Weisungen gebunden (vgl. § 12 Abs. 7 LPlG i. V. m. § 32 Abs. 3 GO) [2], noch müssen sie ihre Stimmen einheitlich abgeben. Damit soll den Regionalverbänden eine größere Unabhängigkeit von den Kreisen und Gemeinden gesichert werden, als die früheren regionalen Planungsgemeinschaften sie hatten [3].

Dies ist ebenfalls ein Indiz gegen eine Mitgliedschaft der Kreise, denn im allgemeinen sind Vertreter von Mitgliedern in Bundkörperschaften weisungsgebunden, z. B. sind beim Zweckverband die Vertreter der Verbandsversammlung weisungsgebunden und dürfen ihre Stimmen nur einheitlich abgeben (vgl. § 13 Abs 2 und 5 GKZ). Außerdem deckt sich die Amtszeit der Verbandsversammlung nicht mit derjenigen der Gemeinderäte und Kreistage [4].

Wären die Stadt- und Landkreise echte Mitglieder des Regionalverbandes, würde es sich dabei um einen Zusammenschluß zu einer regionalen Planungsgemeinschaft im Sinne von § 5 Abs. 3 Satz 2 ROG handeln. Die Mitglieder müßten dann nicht zusätzlich in einem förmlichen Verfahren an der Regionalplanung beteiligt werden, wie es § 30 LPlG vorschreibt.

Aus dieser Gesamtschau der Vorschriften über den Regionalverband, vor allem auch der Vergleich mit dem Zweckverband, einem eindeutigen Mitgliederverband (vgl. § 2 GKZ), läßt sich entnehmen, daß weder die kreisangehörigen Gemeinden noch die Stadt- und Landkreise Mitglieder der "Körperschaft" Regionalverband sind [5]. Allerdings weist der Regionalverband mitgliedschaftsähnliche

---

1) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 12 LPlG Anm. 2 b).
2) Vgl. Amtl. Begründung zu § 7 e RVG, S. 25, LT-Drs. V - 4002.
3) Vgl. Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 164.
4) Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 12 LPlG Rdnr. 3.
5) So auch Amtl. Begründung zu § 3 Abs. 1 NbschVG, LT-Drs. 6/4610, S. 40; Seeger, VwPr. 1973, 1; Informationen zum Landesentwicklungsbericht, Nr. 2. 51, S. 26; vgl. auch die Entschließung des Landesplanungsrates zum Entwurf des RVG vom 14. 1. 1971, in: Informationen zum Landesentwicklungsbericht, S. 139.

Elemente auf.

Die einzig denkbaren Mitglieder des Regionalverbands, die Stadt- und Landkreise, können ebensowenig wie die übrigen von der Regionalplanung Betroffenen die Willensbildung des Regionalverbands, beispielsweise durch weisungsgebundene Vertreter, direkt und unmittelbar beeinflussen [1].

Die Einordnung des Regionalverbandes unter die Körperschaften des öffentlichen Rechts ist deshalb eigenartig, weil eine Körperschaft ohne Mitglieder nach der oben angeführten Definition des Begriffs Körperschaft widersprüchlich ist [2]. Darüber hat sich der Gesetzgeber hier, wie auch in anderen Fällen, hinweggesetzt.

Eine Einordnung des Regionalverbandes unter die beiden anderen Typen der juristischen Person des öffentlichen Rechts, die Stiftung und die Anstalt, ist aber nicht möglich, da deren Merkmale nicht erfüllt sind [3].

Dem Gesetzgeber steht es aber grundsätzlich frei, die von der Wissenschaft entwickelten Modelle der juristischen Personen zu modifizieren. Man muß deshalb den Regionalverband als eine besondere Art der Körperschaft des öffentlichen Rechts ansehen. In der Praxis gibt es neben den Regionalverbänden noch andere als Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnete juristische Personen des öffentlichen Rechts, die keine Mitglieder besitzen und deshalb nicht exakt unter die o. a. Definition zu subsumieren sind [4].

2. Die Regionalverbände als Gemeindeverbände

Der Regionalverband wird zum Teil als "Kommunalverband höherer Ordnung" charakterisiert und daraus hergeleitet, daß er durch Art. 71 ff. LV geschützt sei [5].

---

1) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 8 LPlG Anm. 1; insoweit sind die Ausführungen von Lunze, Koordination, S. 155, fehlerhaft.

2) Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 8 LPlG Rdnr. 1; Gerhardt, Der Landkreis 1973, 205.

3) Als bloße Verbindung von sachlichen und personellen Mitteln zu einer Anstalt kann man den Regionalverband nicht bezeichnen; vgl. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 513.

4) Vgl. die Regelungen über die Landeswohlfahrtsverbände und den kommunalen Versorgungsverband.

5) Amtl. Begründung zum RVG, LT-Drs. V - 4002, Einl. A. III. 1. 3, S. 20; Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 8 LPlG.

Der früher gebräuchliche Begriff "höherer Kommunalverband" ist nirgends kodifiziert, er wurde in der Literatur durch den Begriff "Gemeindeverband" abgelöst und ist daher für die Beurteilung der Rechtsnatur der Regionalverbände wenig brauchbar [1].

Vielfach wird die Auffassung vertreten, die Regionalverbände näherten sich den Kommunalverbänden höherer Ordnung an, sie seien deshalb Gemeindeverbände, deren Selbstverwaltungsrecht durch Art. 71 ff. LV, insbesondere Art. 76 LV, geschützt werde [2].

Den Gemeindeverbänden ist nach Art. 71 Abs. 1 LV wie den Gemeinden und Zweckverbänden das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet [3]. Gemäß Art. 71 Abs. 2 LV sind die Gemeindeverbände innerhalb ihrer Zuständigkeit in ihrem Gebiet umfassende Träger öffentlicher Aufgaben. Ebenso wie den Gemeinden kann ihnen nach Art. 71 Abs. 3 LV durch Gesetz die Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben übertragen werden, wobei Bestimmungen über die Kosten zu treffen sind. Das Land sorgt nach Art. 73 LV dafür, daß die Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können und beteiligt sie an den Steuereinnahmen.

Gemäß Art. 74 LV kann das Gebiet von Gemeindeverbänden aus Gründen des öffentlichen Wohls durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geändert werden. Nach Art. 75 LV unterstehen die Gemeindeverbände ebenso wie die Gemeinden grundsätzlich der Rechtsaufsicht. Nur bei den in Art. 75 Abs. 1 LV genannten Gegenständen und bei der Übertragung staatlicher Aufgaben kann sich das Land durch Gesetz Weisungsrechte vorbehalten. Nach Art. 76 LV können Gemeindeverbände den Staatsgerichtshof anrufen, wenn ein Gesetz die Vorschriften der Art. 71 bis 75 LV verletzt.

Der nicht nur in der baden-württembergischen Landesverfassung, sondern auch im Grundgesetz, anderen Landesverfassungen und sonstigen Rechtsnormen vorkommende Begriff der "Gemeindeverbände" ist nirgends definiert. Umstritten ist insbesondere, ob und welche Körperschaften neben den Landkreisen darunter fallen.

Im allgemeinen wird unter einem Gemeindeverband eine aus Gemeinden, Landkreisen oder sonstigen Gemeindeverbänden zusammengesetzte kommunale Körperschaft des öffentlichen Rechts mit zwar eingeschränkter, grundsätzlich aber

---

1) Vgl. Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 37 f.

2) So Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 8 LPlG Rdnr. 2; ders., Regionalverbandsgesetz, § 8 LPlG Anm.; ders., Landkreisnachrichten, 1971, 32; Seeger, VwPr. 73, 1.

3) Zu den Gemeindeverbänden vgl. Spring-Birn-Feuchte, Art. 71 LV Anm. 2.

vorhandener, subsidiärer Aufgabenallzuständigkeit [1].

Dies geht auch aus der Formulierung von Art. 71 Abs. 1 LV hervor, der neben den Gemeindeverbänden ausdrücklich die Zweckverbände nennt. Im Gegensatz zu den Gemeindeverbänden werden die Zweckverbände zur Erfüllung einzelner genau bestimmter Aufgaben geschaffen [2].

Deshalb haben die Gemeindeverbände auch alle Merkmale einer Gebietskörperschaft, nämlich die Gebietshoheit und mindestens subsidiäre Aufgabenallzuständigkeit [3]. Gemessen an den oben angeführten Tatbestandsmerkmalen kann man den Regionalverband nicht zu den Gemeindeverbänden und Gebietskörperschaften zählen. Eine Gebietskörperschaft ist er schon deshalb nicht, weil er keine umfassende Gebietshoheit mit eigenen Einwohnern besitzt. Der Regionalverband hat, wie oben dargestellt, weder Bürger noch Gemeinden oder Stadt- und Landkreise zu Mitgliedern [4]. Außerdem besteht seine nahezu einzige Aufgabe in der Regionalplanung, einer übertragenen staatlichen Aufgabe. Eigene kommunale Aufgaben hat er nur in Ausnahmefällen auf Grund der sehr schwierigen Aufgabenübertragung nach § 9 Abs. 2 LPlG.

Daß der Regionalverband in sehr eingeschränktem Umfang das Recht auf Selbstverwaltung (§ 8 LPlG) hat, läßt den Schluß, der Regionalverband sei ein Gemeindeverband, nicht zu [5]. Das in § 8 LPlG garantierte Recht des Regionalverbandes, alle Angelegenheiten in eigener Verantwortung selbst zu regeln, hat neben Art. 71 LV nicht nur deklaratorische Bedeutung, sondern unterstreicht die Tatsache, daß der Regionalverband kein Gemeindeverband mit verfassungsrechtlich garantierter Selbstverwaltung ist. Daher fallen die Regionalverbände ebensowenig wie die nach Rechtsform und Organisation mit den Regionalverbänden vergleichbaren Landeswohlfahrtsverbände unter die Gemeindeverbände [6]. Durch Grundgesetz

1) Vgl. Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 424; Klüber, Gemeinderecht, S. 281; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 21 f.; Spring-Birn-Feuchte, Art. 71 LV Anm. 2, 3; Stern, BK, Art. 28 GG Rdnr. 80; speziell zu Art. 75 LV Trudpert Müller, VwPr. 1954, 108.

2) Vgl. Klüber, Gemeinderecht, S. 320 f.

3) Vgl. Becker, Die kommunale Selbstverwaltung, S. 695 f.; Klüber, Gemeinderecht, S. 11.

4) H. M., vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 8 LPlG Rdnr. 1; ders., Regionalverbandsgesetz, § 8 LPlG Anm.; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 8 LPlG Anm. 1.

5) So aber Seeger, VwPr. 1973, 1.

6) Klüber, Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht, S. 114; vgl. für die Landeswohlfahrtsverbände Rooschütz-Dahlinger, § 1 Gesetz über die Landeswohlfahrtsverbände Erl. 1.

und Landesverfassung sind sie nicht geschützt, ihnen steht weder die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b) GG noch die Möglichkeit der Normenkontrollklage nach Art. 76 LV zu [1].

Im übrigen wäre ein Gemeindeverband, der wie der Regionalverband hauptsächlich Weisungsaufgaben auszuführen hat, ein Widerspruch in sich.

Außerdem wäre, selbst wenn man den Regionalverband als Gemeindeverband ansähe, der Schutz durch die Landesverfassung minimal. Das ROG, als Bundesrecht eine auch der Landesverfassung vorgehende Rechtsnorm (Art. 31 GG), ermächtigt das Land, die Regionalverbände ohne die Bindung an Art. 74 LV durch einfaches Gesetz wieder aufzulösen und die Regionalplanung vollständig auf staatliche Behörden zu übertragen. Eine Verletzung der nur durch einfaches Gesetz geschaffenen Rechte der Regionalverbände durch ein einfaches Gesetz, gegen das sich eine Normenkontrollklage nach Art. 76 LV richten könnte, ist wegen der Ausgestaltung der Regionalverbände kaum denkbar. "Ihr Bestand, ihr Wirkungskreis und ihre Organisation im einzelnen können jedoch durch einfaches Gesetz anderweitig geregelt werden" [2]. Insoweit ist der Streit über die Rechtsnatur der Regionalverbände ohne große praktische Bedeutung.

3. Der Regionalverband als Zweckverband oder sonstige kommunale Körperschaft

Da der Regionalverband eine begrenzte Aufgabenstellung hat, könnte man ihn möglicherweise als Zweckverband, eventuell als Zweckverband besonderer Art, ansehen. Gemäß § 30 GKZ fände dann das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) auf die Regionalverbände Anwendung, soweit das LPlG keine abweichende Regelung enthielte.

Zweckverbände sind nach §§ 1 ff. GKZ Zusammenschlüsse von Gemeinden und Landkreisen zur Erfüllung gemeinsamer kommunaler Aufgaben [3].

Diese Merkmale treffen im Gegensatz z. B. zu den Abwasserverbänden, die echte Zweckverbände mit eigenen Mitgliedern darstellen [4], auf den Regionalverband nicht zu.

---

1) Vgl. dazu Maunz-Siegloch, § 91 BVerfGG Rdnr. 8, 9.
2) So selbst Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 8 LPlG Anm. 1, mit Hinweis auf Spring-Birn-Feuchte, Art. 71 LV Anm. 2.
3) Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2, § 91 I b), S. 261 f.
4) §§ 1, 2 des Gesetzes über die Organisation der Abwasserreinigung (Abwasserverbandsgesetz) vom 18. 11. 1975 (Ges. Bl. S. 763).

Weder ist er ein Zusammenschluß kommunaler Körperschaften, noch dient er wie z.B. die Nachbarschaftsverbände, Verwaltungsgemeinschaften oder Planungsverbände nach § 4 BBauG (vgl. § 30 GKZ) der Erfüllung örtlicher kommunaler Aufgaben.

Der Regionalverband nach dem baden-württembergischen Landesplanungsgesetz ist daher nicht wie der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der zahlreiche kommunale Aufgaben ausführt, ein Zweckverband [1]. Da das LPlG außerdem, wie noch zu zeigen ist, eine erschöpfende Regelung über das Verfahren und die Organisation des Regionalverbandes enthält, finden die Vorschriften über das Zweckverbandsrecht keine Anwendung (§ 30 GKZ).

Auch wenn die Verfassung des Regionalverbandes Ähnlichkeiten mit der der Gemeinde und des Landkreises hat, kann der Regionalverband nicht als kommunale Körperschaft angesehen werden, da er rechtlich nicht von Gemeinden oder Landkreisen abgeleitet wird. Dies zeigt sich auch daran, daß die Mitglieder der Verbandsversammlung des Regionalverbands im Gegensatz zu den Mitgliedern der Verbandsversammlung des Zweckverbands oder Nachbarschaftsverbands nicht an Weisungen der Gemeinden oder Landkreise, von denen sie gewählt wurden, gebunden sind (§ 12 Abs. 7 LPlG i.V.m. § 32 GO).

Nur insoweit ist der Regionalverband "kommunal", als die Mehrheit der Mitglieder der Verbandsversammlung, die durch die Gemeinderäte und Oberbürgermeister bzw. durch die Kreisräte und Landräte gewählt werden, in der Praxis aus dem kommunalen Bereich kommen [2] und sich zum Teil auch als Vertreter der Landkreise und Gemeinden verstehen. Faktisch ist die Regionalplanung damit mindestens teilweise in kommunale Hände gegeben.

Der Regionalverband gehört nicht zu den kommunalen Körperschaften, er ist weder Kommunalverband noch Zweckverband. Man muß ihn daher als Selbstverwaltungskörperschaft eigener Art charakterisieren [3]. Derartige nichtstaatliche Träger der Regionalplanung, die nicht Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften im Sinne von § 5 Abs. 3

---

1) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 8 LPlG Anm. 1; a.A. ohne nähere Begründung Walter Rudolf, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 460.

2) Leidinger, Der Landkreis 1973, 126; Roser, Regionalplanung, S. 8; vgl. auch die Aufstellung der Mitglieder der Verbandsversammlungen der Regionalverbände in: Landkreisnachrichten 1974, S. 50.

3) Vgl. Franke, Regionale Raumordnung, S. 118; Klüber, Gemeinderecht, S. 333; Knecht, Das Landesplanungsrecht von Rheinland-Pfalz, S. 102; Roser, Regionalplanung, S. 8.

ROG darstellen, sind durchaus denkbar [1]. In ihrem Bestand und in der gesetzlichen Ausgestaltung sind die baden-württembergischen Regionalverbände weder durch die Landesverfassung noch durch das ROG gegen Veränderungen geschützt.

II. Die innere Organisation der Regionalverbände

1. Verbandsversammlung, Verbandsvorsitzender und Verbandsdirektor

Wie schon erwähnt, ähnelt die innere Verfassung der Regionalverbände derjenigen der Gemeinden und Kreise [2]. Bezüglich Aufbau und Organisation besteht auch zwischen den Regionalverbänden und den Landeswohlfahrtsverbänden weitgehende Übereinstimmung.

Organe des Regionalverbandes sind nach § 11 LPlG die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende.

Vergleichbar mit dem Gemeinderat oder Kreistag ist die Verbandsversammlung (§ 12 LPlG) das Hauptorgan des Regionalverbandes, das über alle Angelegenheiten entscheidet, die nicht kraft Gesetzes dem Verbandsvorsitzenden vorbehalten oder gemäß § 14 LPlG auf beschließende Ausschüsse übertragen sind. Die Verbandsversammlung kann sich vom Verbandsvorsitzenden über alle Angelegenheiten des Regionalverbandes unterrichten lassen. Sie ist nach § 14 Abs. 2 LPlG insbesondere für folgende, nicht auf beschließende Ausschüsse übertragbaren Angelegenheiten zuständig: Die Wahl der Mitglieder von Ausschüssen des Regionalverbandes (§§ 14 Abs. 3, 15 Abs. 1 LPlG), die Wahl des Verbandsvorsitzenden (§ 16 Abs. 1 LPlG) und die Wahl seiner Stellvertreter (§ 12 Abs. 8), die Ernennung und Entlassung des Verbandsdirektors (§ 17 Abs. 1) und die Bestellung seines Stellvertreters (§ 17 Abs. 2 Nr. 1), die Beschlußfassung über die Regionalpläne, den Erlaß von Satzungen einschließlich der Haushaltssatzung (§ 10), die Feststellung des Jahresergebnisses und die Entlastung des Verbandsvorsitzenden sowie für Maßnahmen, die sich erheblich auf den Haushalt des Verbands auswirken.

Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden nach § 12 Abs. 2 LPlG von den Kreisräten und Landräten der Landkreise sowie von den Gemeinderäten und Ober-

1) Vgl. Brügelmann-Asmuß, § 5 ROG Bem. IV. 2 c).
2) Vgl. Bückmann, Verfassungsfragen, S. 135; Seeger, VwPr. 1973, 2.

bürgermeistern der Stadtkreise für die Dauer von fünf Jahren gewählt, wobei sich die auf die einzelnen Stadt- und Landkreise entfallenden Mitglieder aus der Einwohnerzahl ergeben (§ 12 Abs. 3 LPlG). Die Gesamtzahl der Mitglieder der Verbandsversammlungen schwankt zwischen 40 und 80 bzw. 100 (vgl. § 12 Abs. 3 LPlG) [1].

Für die Rechtsverhältnisse der ehrenamtlichen Mitglieder der Verbandsversammlung gelten die Vorschriften für die Gemeinderäte mit wenigen Ausnahmen entsprechend (§ 12 Abs. 7 LPlG). Sie sind demnach nicht weisungsgebunden (§ 32 GO).

In der mittelbaren Wahl der Mitglieder der Verbandsversammlung liegt kein Verstoß gegen Art. 20 und 28 GG. Die unmittelbare Wahl der Vertretungsorgane ist nur für die kommunalen Gebietskörperschaften, zu denen der Regionalverband nicht gehört, vorgeschrieben [2].

Der Zusammenschluß der weisungsfreien Mitglieder der Verbandsversammlung in politischen Fraktionen und nicht nach lokalen Gesichtspunkten [3] kann eine einseitige örtliche Interessenvertretung, wie sie bei den früheren regionalen Planungsgemeinschaften vorherrschte, vermeiden [4].

Vorsitzender der Verbandsversammlung ist ein ehrenamtlich tätiger oder ein hauptamtlicher Verbandsvorsitzender als einziges weiteres Verbandsorgan neben der Verbandsversammlung (§ 12 Abs. 8 LPlG, § 16 Abs. 1 LPlG) [5]. Zur Vertretung des Verbandsvorsitzenden im Vorsitz in der Verbandsversammlung wählt die Verbandsversammlung für den Verhinderungsfall aus ihrer Mitte einen oder mehrere stellvertretende Vorsitzende.

Neben dem Vorsitz in der Verbandsversammlung und den Ausschüssen (§§ 14 Abs. 4, 15 Abs. 2 LPlG) leitet der Verbandsvorsitzende die Verbandsverwaltung und erledigt in eigener Zuständigkeit die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Er bereitet

---

1) Gemeinsame Verfügung der Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen über die Bildung der Regionalverbände vom 16. 4. 1973, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Nr. 40 vom 19. 5. 1973, S. 4.

2) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 12 LPlG Rdnr. 2; ders., Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 12 LPlG.

3) Vgl. die Aufstellung der Mitglieder der Verbandsversammlungen nach Parteien, in: Landkreisnachrichten 1974, S. 50.

4) Seeger, VwPr. 1973, 4; vgl. auch für den Großraumverband Hannover: Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, S. 207 f.; Lange, Organisation, S. 250.

5) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 16 LPlG Anm. 4 a).

die Sitzungen der Verbandsversammlung und ihrer Ausschüsse vor und vollzieht deren Beschlüsse. Kraft Gesetzes vertritt der Verbandsvorsitzende den Regionalverband, er ist Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde der Bediensteten des Regionalverbandes. Im Unterschied zur Regelung beim Bürgermeister oder Landrat ist aber eine allgemeine Übertragung weiterer Zuständigkeiten durch die Verbandsversammlung auf den Vorsitzenden nicht möglich (§ 12 Abs. 1 LPlG). Außerdem ist ihm nach den Vorschriften des LPlG nicht ausdrücklich ein Eilentscheidungsrecht zugewiesen (vgl. § 43 Abs. 4 GO, § 36 Abs. 4 LKrO). Dies ist angesichts der eingeschränkten und nicht eilbedürftigen Aufgaben der Regionalverbände wohl auch nicht erforderlich.

Auf Grund seiner Doppelfunktion als Leiter von Verbandsversammlung und Verbandsverwaltung ist die Stellung des Verbandsvorsitzenden mit der des Landrates oder Bürgermeisters vergleichbar [1].

Die Verbandsversammlung kann wählen, ob sie einen ehrenamtlichen oder einen hauptamtlichen Verbandsvorsitzenden, deren Zuständigkeiten aber gleich sind [2], bestellt.

Der ehrenamtlich tätige Verbandsvorsitzende wird nach § 16 Abs. 2 LPlG aus der Mitte der Verbandsversammlung für die Dauer seiner Amtszeit als Mitglied der Verbandsversammlung gewählt. Seine Rechtsstellung ist dieselbe wie die der übrigen Mitglieder der Verbandsversammlung, er ist kein Ehrenbeamter.

Der hauptamtliche Verbandsvorsitzende ist Beamter auf Zeit; seine Amtszeit beträgt acht Jahre bzw. bei unmittelbarer Wiederwahl zwölf Jahre. Durch die Verweisung in § 16 Abs. 3 LPlG auf § 193 LBeamtenG entspricht seine beamtenrechtliche Stellung im wesentlichen derjenigen des Landrates [3].

Der hauptamtliche Verbandsvorsitzende gehört der Verbandsversammlung an und hat dort auch - anders als der Landrat im Kreistag (§ 35 Abs. 6 LKrO) - Stimmrecht, obwohl er nicht aus ihrer Mitte gewählt wird [4]. Dies folgt aus der Verweisung des § 12 Abs. 10 LPlG auf das Stimmrecht des Bürgermeisters im Gemeinderat in § 37 Abs. 6 und 7 GO.

---

1) Vgl. Amtl. Begründung zu § 7 i Abs. 5 LPlG, LT-Drs. V - 4002, S. 27; Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 16 LPlG Rdnr. 4.

2) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 16 LPlG Anm. 4 a).

3) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 16 Rdnr. 4; Amtl. Begründung zu § 7 i Abs. 5 LPlG, LT-Drs. V - 4002, S. 28.

4) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 12 LPlG Anm. 6, § 16 LPlG Anm. 4 a); Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 12 LPlG Rdnr. 10, § 16 LPlG Rdnr. 4.

Für den Verhinderungsfall - mit Ausnahme des Vorsitzes in der Verbandsversammlung - ist ein Beamter oder Angestellter des Regionalverbandes zum Stellvertreter des hauptamtlichen Verbandsvorsitzenden zu bestellen (§ 16 Abs. 3 Satz 6 LPlG).

Von der Möglichkeit, einen hauptamtlichen Verbandsvorsitzenden zu bestellen, hat nur der Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg Gebrauch gemacht [1], alle übrigen besitzen einen ehrenamtlichen Verbandsvorsitzenden.

Hat der Regionalverband einen ehrenamtlichen Verbandsvorsitzenden, so muß nach § 17 LPlG von der Verbandsversammlung ein Verbandsdirektor als Beamter auf Zeit bestellt werden, dessen Amtszeit ebenfalls acht bzw. bei unmittelbarer Wiederwahl zwölf Jahre beträgt. Nach § 17 Abs. 2 LPlG vertritt der Verbandsdirektor als eine Art "Geschäftsführer" [2] den ehrenamtlichen Verbandsvorsitzenden ständig bei der Erfüllung aller seiner Aufgaben, mit Ausnahme des Vorsitzes in der Verbandsversammlung und den Ausschüssen [3]. Damit wird der möglicherweise durch ein anderes Hauptamt in Anspruch genommene ehrenamtliche Verbandsvorsitzende entlastet. In seiner Rechtsstellung als ständiger Vertreter des Verbandsvorsitzenden ist der Verbandsdirektor mit dem Ersten Beigeordneten einer Gemeinde nach § 49 Abs. 4 GO vergleichbar [4].

Allerdings hat der Verbandsdirektor keine Organstellung. Vom Wortlaut des LPlG her hat er, mit Ausnahme des Planungsausschusses, nicht einmal das Recht auf Teilnahme an den Ausschußsitzungen [5].

Trotzdem ist seine Position in der Praxis von erheblicher Bedeutung, denn der Einfluß des hauptamtlichen Verbandsdirektors dürfte neben dem ehrenamtlichen Verbandsvorsitzenden sehr groß sein. Insgesamt entspricht der Verbandsdirektor dem Stadtdirektor und der ehrenamtliche Verbandsvorsitzende dem ehrenamtlichen Bürgermeister der norddeutschen Ratsverfassung.

---

1) Vgl. § 1 der Organisationssatzung des Regionalverbandes Schwarzwald-Baar-Heuberg vom 10. 5. 1974, StAnz Nr. 68 vom 24. 8. 1974, S. 8; Information zum Landesentwicklungsbericht Nr. 25. 1, S. 26.

2) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 36 LPlG Anm. 1 c).

3) Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 17 LPlG Rdnr. 4.

4) Amtl. Begründung zu § 7 k Abs. 2 LPlG, LT-Drs. V - 4002, S. 28; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 17 LPlG Anm. 2 a).

5) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 17 LPlG Rdnr. 4.

2. Ausschüsse der Verbandsversammlung

Nach § 14 Abs. 1 LPlG kann die Verbandsversammlung durch Satzung beschließende und durch Beschluß beratende Ausschüsse bilden. Dies soll eine Entlastung der Verbandsversammlung ermöglichen [1]. Wie den beschließenden Ausschüssen des Gemeinderates oder Kreistages kann den Ausschüssen der Verbandsversammlung des Regionalverbandes bestimmte Aufgabengebiete mit Ausnahme der in § 14 Abs. 2 LPlG genannten Punkte zur dauernden Erledigung überlassen werden. Das Verhältnis zwischen den Ausschüssen und der Verbandsversammlung regelt sich nach §§ 39 Abs. 3 bis 5, 41 Abs. 3 GO i. V. m. §§ 14 Abs. 5, 15 Abs. 3 LPlG) [2]. Grundsätzlich steht es der Verbandsversammlung frei, ob sie Ausschüsse bestellt oder nicht.

Allerdings ist die Bestellung eines Planungsausschusses zur Vorbereitung der Verhandlungen über die Aufstellung der Regionalpläne nach § 15 LPlG zwingend vorgeschrieben.

Vorsitzender der Ausschüsse ist der Verbandsvorsitzende. Er wird im Verhinderungsfall von seinen Stellvertretern vertreten. Er kann einen dieser Stellvertreter oder den Verbandsdirektor mit seiner Vertretung beauftragen.

Die Mitglieder der Ausschüsse werden aus der Mitte der Verbandsversammlung bestellt, ebenso die Stellvertreter in gleicher Zahl.

Zusätzlich können nach § 15 Abs. 2 LPlG in den Planungsausschuß widerruflich als beratende Mitglieder auch Personen berufen werden, die Organisationen angehören, die an der Regionalplanung Anteil haben [3]. Der Regionalverband ist dazu aber nicht verpflichtet.

Nach den Bestimmungen der §§ 14, 15 LPlG, insbesondere § 15 Abs. 2 Sätze 6, 7 und 8 LPlG, haben der Verbandsdirektor und die Landesplanungsbehörden nur ein Teilnahmerecht an den Sitzungen des Planungsausschusses, nicht an denen der übrigen Ausschüsse.

Von der Möglichkeit, Ausschüsse zu bilden, haben alle Regionalverbände Gebrauch gemacht [4].

---

1) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsgesetz, § 14 LPlG Anm. 1.
2) Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 14 LPlG Rdnr. 2.
3) Ähnlich wie beim Landesplanungsrat nach § 5 LPlG.
4) Vgl. dazu und zum folgenden die Organisationssatzungen der einzelnen Regionalverbände:
Bodensee-Oberschwaben vom 11. 7. 1974 StAnz Nr. 58 vom 20. 7. 1974, S. 10;
Franken vom 21. 5. 1974, StAnz Nr. 54 vom 6. 7. 1974, S. 10; Hochrhein-

Neben dem obligatorischen Planungsausschuß wurde überall ein beschließender Verwaltungsausschuß (bzw. Verwaltungs- und Finanzausschuß im Regionalverband Mittlerer Oberrhein und ein Verwaltungs-, Finanz- und Personalausschuß im Regionalverband Südlicher Oberrhein) gebildet.

Der Regionalverband Neckar-Alb hat zusätzlich einen Bauausschuß gebildet, der für den Bau der Sonderschule für körperbehinderte Kinder und Jugendliche zuständig ist. Den Planungsausschüssen der Regionalverbände Bodensee-Oberschwaben, Neckar-Alb und Unterer Neckar gehören nach deren Organisationssatzungen gemäß § 15 Abs. 2 LPlG beratende Mitglieder von Organisationen, die an der Regionalplanung Anteil haben, an, wobei nur § 3 Abs. 2 der Organisationssatzung des Regionalverbandes Unterer Neckar genau festlegt, welche Organisationen einen Vertreter entsenden dürfen. Nach § 3 Abs. 2 der Organisationssatzung des Regionalverbandes Ostwürttemberg kann der Verbandsvorsitzende zu den Sitzungen des Planungsausschusses "jederzeit auch Personen, die Organisationen angehören, die an der Regionalplanung Anteil haben, hinzuziehen". In den Organisationssatzungen der Regionalverbände Neckar-Alb und Schwarzwald-Baar-Heuberg ist weiter vorgesehen, daß der Planungsausschuß gemäß § 15 Abs. 3 LPlG i. V. m. §§ 41 Abs. 3, 33 Abs. 2 GO sachkundige Einwohner der zum Verbandsbereich gehörenden Gemeinden und Sachverständige zuziehen kann.

Den Planungsausschüssen der Regionalverbände Franken, Hochrhein-Bodensee, Mittlerer Neckar, Mittlerer Oberrhein, Nordschwarzwald und Südlicher Oberrhein gehören nur Mitglieder der Verbandsversammlung an.

Während die Planungsausschüsse der Regionalverbände Nordschwarzwald, Ostwürttemberg, Schwarzwald-Baar-Heuberg und Unterer Neckar nur beratend gemäß § 15 Abs. 1 LPlG tätig sind, wurden den Planungsausschüssen der Regionalverbände Bodensee-Oberschwaben, Franken, Hochrhein-Bodensee, Mittlerer Neckar, Mittlerer Oberrhein, Neckar-Alb und Südlicher Oberrhein daneben auch noch Beschlußfunktionen nach § 14 LPlG übertragen.

Fortsetzung der Fußnote 4) zu Seite 45:

Bodensee vom 4. 3. 1974, StAnz Nr. 23 vom 20. 3. 1974. S. 7 mit Änderungssatzung vom 17. 12. 1974, StAnz Nr. 1 vom 4. 1. 1975, S. 12; Mittlerer Neckar vom 7. 2. 1974, StAnz Nr. 43 vom 29. 5. 1974, S. 9; Mittlerer Oberrhein vom 11. 12. 1974, StAnz Nr. 9 vom 1. 2. 1975, S. 11; Neckar-Alb vom 25. 9. 1974, S. 8 f. mit Änderungssatzung vom 19. 11. 1974, StAnz Nr. 102 vom 21. 12. 1974, S. 11; Nordschwarzwald vom 21. 2. 1974, StAnz Nr. 22 vom 16. 3. 1974, S. 11; Ostwürttemberg vom 18. 2. 1974, StAnz Nr. 31 vom 17. 4. 1974, S. 9; Schwarzwald-Baar-Heuberg vom 24. 8. 1974, StAnz Nr. 68 vom 24. 8. 1974, S. 8; Südlicher Oberrhein vom 25. 6. 1975, StAnz Nr. 63 vom 9. 8. 1975, S. 9; Unterer Neckar vom 8. 3. 1974, StAnz Nr. 25 vom 27. 3. 1974, S. 9.

Ihnen sind von den Verbandsversammlungen der o. a. Regionalverbände nahezu übereinstimmend die Entscheidungen über Stellungnahmen des Regionalverbandes zu fachlichen Entwicklungsplänen, staatlichen Fachplanungen und den Bauleitplänen der Gemeinden übertragen worden, soweit diese nicht wegen ihrer besonderen Bedeutung der Verbandsversammlung vorbehalten sind.

Die Übertragung dieser zusätzlichen Aufgaben auf den Planungsausschuß ist deshalb rechtlich unbedenklich, weil nach den Organisationssatzungen der o. a. Regionalverbände bei der Beratung über die Beschlußangelegenheiten des Planungsausschusses die nach § 15 Abs. 2 LPlG berufenen, beratenden Mitglieder nicht teilnehmen [1].

3. Die Verbandsverwaltung

Die Regionalverbände besitzen nach § 8 Abs. 1 LPlG i. V. m. § 121 BeamtenrechtsrahmenG das Recht, Beamte zu haben. Sie sind verpflichtet, zur Erfüllung ihrer Aufgaben die erforderliche Zahl von Bediensteten einzustellen (§ 18 LPlG), also eine eigene Verwaltung zu errichten, wobei sie ebenso wie die Gemeinden einen Stellenplan als Teil des Haushaltsplans aufzustellen haben (§ 18 LPlG i. V. m. §§ 57, 80 Abs. 1 GO).

Der Regionalverband bestimmt nach pflichtgemäßem Ermessen, wie seine Verwaltung personell und sachlich ausgestaltet sein soll [2]. Anhaltspunkte, wie viele Bedienstete mit welcher Qualifikation anzustellen sind, ergeben sich einerseits aus der Hauptaufgabe des Regionalverbandes, einen Regionalplan mit dem Mindestinhalt nach § 29 Abs. 2 LPlG aufzustellen, und andererseits aus der Größe der Regionen und dem Maß der planerischen Aufgaben [3].

Jedenfalls ist der Regionalverband verpflichtet, eine Verwaltung mit einer personellen Ausstattung einzurichten, die die wesentlichen Pflichtaufgaben des Regionalverbandes, nämlich die Aufstellung der Regionalpläne, erfüllen kann [4]. Allerdings ist es dem Regionalverband nicht verwehrt und unter Umständen sogar zu empfehlen, einzelne bestimmte Aufgaben von anderen Stellen, z. B. von privaten Planungsbüros oder wissenschaftlichen Institutionen ausführen zu lassen.

---

1) A. A. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 15 LPlG Anm. 1, die der Auffassung sind, daß dem Planungsausschuß wegen seiner besonderen Zusammensetzung keine zusätzlichen Aufgaben übertragen werden dürfen.

2) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 18 LPlG Anm. 1 a).

3) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 18 LPlG Anm. 1 a).

4) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, Anm. zu § 38 LPlG.

Auch wenn es sich bei der Hauptaufgabe des Regionalverbandes, der Regionalplanung, um eine mindestens partielle Weisungsaufgabe handelt (§§ 28 Abs. 1, 31 Abs. 1 LPlG), gehört die Bereitstellung der Bediensteten zu den weisungsfreien Pflichtaufgaben des Regionalverbands [1]. Diese Personalhoheit gehört zu dem den Regionalverbänden gemäß § 8 Satz 2 LPlG gewährten Selbstverwaltungsrecht [2].

Da es sich bei der Regionalplanung um die Ausübung hoheitlicher Befugnisse handelt, hat der Regionalverband diese Aufgabe gemäß § 5 Abs. 2 LBG, § 2 Abs. 3 BRRG in der Regel Beamten zu übertragen [3].

Gemäß § 11 NachbarschaftsverbandsG kann die Verbandssatzung eines Nachbarschaftsverbandes bestimmen, daß sich der Nachbarschaftsverband bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf Grund einer Vereinbarung der Verwaltung eines Regionalverbandes bedient.

Die Einrichtung einer eigenen Verbandsverwaltung für die Regionalverbände ist in der politischen Diskussion sehr umstritten, wobei vor allem auf die hohen Kosten und die Gefahr einer mangelnden Auslastung nach der erstmaligen Aufstellung der Regionalpläne verwiesen wird.

Im Gegensatz zu den baden-württembergischen Regionalverbänden bedienen sich die bayerischen "regionalen Planungsverbände" nach Art. 6 Abs. 3, 18 Abs. 1 LPlG Bayern zur Ausarbeitung der Regionalplanung der bei der zuständigen Bezirksregierung als höherer Landesplanungsbehörde eingerichteten Bezirksplanungsstelle. Diese arbeitet den Regionalplan nach den Beschlüssen des regionalen Planungsverbandes aus. Zweck dieser Regelung ist es, die Errichtung einer größeren Zahl neuer Behördenapparate zu vermeiden und das notwendige qualifizierte Personal und die technischen Einrichtungen möglichst rationell einzusetzen [4].

Allerdings wird dadurch in nicht unbedenklicher Weise der Einfluß des Staates gegenüber den regionalen Planungsverbänden vergrößert, da "die Herrschaft über das Planungsverfahren die entscheidenden Einflußmöglichkeiten auf den Plan garantiert" [5].

---

1) Vgl. Kunze-Bronner-Rehm, § 2 GO Anm. III. 1.; Müller, § 2 LKrO Erl. 4 a).

2) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 18 LPlG Anm. 1 a).

3) Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 18 LPlG Anm. 1; ders., Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 18 LPlG.

4) Vgl. Engelhardt, BayVBl. 1970, 165; Mayer-Engelhardt-Helbig, Erl. zu Art. 6 Bay. LPlG.

5) So Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 70; ähnlich Schmidt-Aßmann, DVBl. 1975, 4, 10 für die Regelung in Nordrhein-Westfalen; Brohm, VVDStL 30, S. 245, 259 f.

Dasselbe Ziel verfolgte der von der FDP/DVP-Landtagsfraktion eingebrachte Gesetzentwurf zur Änderung des LPlG vom 7. 5. 1975 [1], der von der Landtagsmehrheit aber abgelehnt wurde [2]. Der Entwurf forderte die Abschaffung der Verwaltungen der Regionalverbände und sah die Übertragung der Ausarbeitung der Regionalpläne auf eine bei jedem Regierungspräsidium einzurichtende Planungsstelle vor. Die Planungsstelle sollte auf Weisung der nur noch ehrenamtlich tätigen Organe des Regionalverbandes den Regionalplan ausarbeiten. Dadurch wurde eine wesentliche Personalkosteneinsparung erwartet.

Allerdings stellt es sich hier die Frage, ob es nicht besser wäre, anstatt dieser "bayerischen Lösung" zu folgen, die Regionalplanung staatlichen Landesplanungsbehörden vollständig zu übertragen, wobei die Kommunen bei der Aufstellung zu beteiligen wären. Nach dem Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen vom 3. 6. 1975 [3] wird die Regionalplanung beispielsweise durch Bezirksplanungsräte durchgeführt.

4. Zusammenfassung

Ein Vergleich der Vorschriften über die Regionalverbände mit dem Gesetz über die Landeswohlfahrtsverbände vom 23. 4. 1963 (Ges. Bl. S. 35) zeigt, daß die Rechtsform und Organisation der Regionalverbände weitgehend mit derjenigen der Landeswohlfahrtsverbände übereinstimmt. Der Landeswohlfahrtsverband hat wie der Regionalverband eine Verbandsversammlung, deren nicht weisungsgebundene Mitglieder von den Kreistagen der Landkreise und den Gemeinderäten der Stadtkreise gewählt werden, einen ehrenamtlichen Vorsitzenden der Verbandsversammlung und einen hauptamtlichen Verbandsdirektor. Ebenso wie der Regionalverband kann der Landeswohlfahrtsverband Bedienstete einstellen und von den zu ihm gehörenden Kreisen eine Umlage erheben.

Die innere Organisation der Regionalverbände und der Landeswohlfahrtsverbände ist den Bestimmungen der baden-württembergischen Gemeindeordnung und der Landkreisordnung nachgebildet, die sich bewährt haben und gegen die keine grundsätzlichen Bedenken erhoben werden [4].

---

1) LT-Drs. 6 / 7670.

2) Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg, Wahlperiode 1972-1976, Protokoll-Band V, 100. Sitzung - 3. 12. 1975 -, S. 6928 ff.

3) GV. NW. S. 450.

4) Ebenso Seeger, VwPr. 1973, 2; deshalb ist die Kritik von Bückmann, Verfassungsfragen, S. 135, unverständlich, das Regionalverbandsgesetz folge "überkommenen Organisationsvorstellungen", die "reformbedürftig" seien.

III. Die Aufgaben des Regionalverbandes und die Aufgabenübertragung nach § 9 Abs. 2 LPlG

Hauptaufgabe des Regionalverbandes ist nach § 9 Abs. 1 LPlG die Regionalplanung sowie die Mitwirkung an der Landesplanung im engeren Sinne [1].

Der Regionalverband führt diese Aufgaben aus insbesondere durch
- die Aufstellung eines Regionalplans nach §§ 28 ff. LPlG,
- die Aufstellung eines Landschaftsrahmenplans nach §§ 7 f. NatSchG,
- die Beratung der Träger der Bauleitplanung nach § 24 Abs. 2 Satz 2 LPlG,
- die Beteiligung bei der Ausarbeitung des Landesentwicklungsplans und der fachlichen Entwicklungspläne nach § 26 Abs. 2 Nr. 2 LPlG,
- die Beteiligung an der Aufstellung staatlicher Fachplanungen nach § 29 Abs. 3 LPlG,
- die Mitwirkung im Landesplanungsrat nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 LPlG,
- die Beteiligung bei der Ausarbeitung der Entwicklungsprogramme der Landkreise nach § 33 Satz 2 LPlG.

Diese planerischen Aufgaben der Regionalverbände werden in einem besonderen Teil der Arbeit ausführlich untersucht. Zu den planerischen Aufgaben in einem weiteren Sinn kann man auch die schon erwähnte, durch § 1 NachbarschaftsVerbG eröffnete Möglichkeit der Erledigung der Aufgaben des Nachbarschaftsverbandes durch die Geschäftsstelle des Regionalverbands rechnen.

Zusätzlich zu ihrer Hauptaufgabe, der Regionalplanung, können die Regionalverbände unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 und 3 LPlG weitere Aufgaben von den Stadt- und Landkreisen ihres Verbandsbereiches übernehmen.

Danach können die Regionalverbände mit den Stadt- und Landkreisen vereinbaren, daß sie von ihnen weisungsfreie Aufgaben übernehmen. Voraussetzung dafür ist, daß dies für die Entwicklung oder Versorgung des Verbandsbereiches oder eines größeren Teiles des Verbandsbereiches förderlich ist und die Aufgaben durch den Regionalverband wirtschaftlicher und zweckmäßiger erfüllt werden können.

Nach § 9 Abs. 2 und 3 LPlG können nur weisungsfreie Aufgaben übernommen werden, keine Weisungsaufgaben. Unter die weisungsfreien Aufgaben fallen die freiwilligen Aufgaben der Stadtkreise nach § 2 Abs. 1 GO und der Landkreise nach § 2 Abs. 1 LKrO sowie die weisungsfreien Pflichtaufgaben der Stadtkreise nach § 2 Abs. 2 GO und der Landkreise nach § 2 Abs. 3 LKrO, soweit diese nicht zur Erfüllung nach Weisung auferlegt wurden (§§ 2 Abs. 3 GO, 2 Abs. 4 LKrO).

---

1) Vgl. Amtl. Begründung zum RVG, LT-Drs. V - 4002, Einl. A. I. 3., S. 19; A. III. 1. 2, S. 19; Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Rdnr. 1; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 1 a).

Zu den freiwilligen Aufgaben der Landkreise gehören unter anderen, soweit sie nicht von den Gemeinden erfüllt werden, der Bau und der Betrieb von Krankenhäusern, Altersheimen, Altenpflegeheimen, Jugendhäusern, usw., die Unterhaltung von Erziehungsberatungsstellen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und der Ausbau von Erholungsgebieten sowie die Wirtschaftsförderung. Weisungsfreie Pflichtaufgaben nach § 2 Abs. 3 LKrO sind die Straßenbaulast für Kreisstraßen (§§ 45 Abs. 2, 46 StrG), die Abfallbeseitigung (§ 1 LAbfG), die Durchführung der Sozialhilfe nach dem BSHG und der Jugendhilfe nach dem JWG.

Pflichtaufgaben, die den Kreisen durch Bundesrecht zwingend übertragen sind, können von den Regionalverbänden nicht übernommen werden (Vorrang des Bundesrechts, Art. 31 GG), z.B. die Bauleitplanung der Stadtkreise nach § 2 Abs 1 BBauG [1].

Ausdrücklich erwähnt ist in § 9 Abs. 2 Satz 2 LPlG die Möglichkeit, daß die Regionalverbände mit Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde durch eine Vereinbarung unter den genannten Voraussetzungen an Stelle des Land- oder Stadtkreises Schulträger werden können (vgl. § 28 Abs. 4 Schulgesetz).

Wie sich aus dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 LPlG ergibt, kann jeder einzelne Stadt- oder Landkreis gesondert unter den genannten Voraussetzungen Aufgaben auf den Regionalverband übertragen, es müssen nicht alle Kreise des Verbandsbereiches die Vereinbarung abschließen [2].

Bei den zu übertragenden Aufgaben wird es sich vorwiegend um Angelegenheiten der Daseinsvorsorge und um den Betrieb einzelner, über den Einzugsbereich der Kreise hinausgehender Infrastruktureinrichtungen handeln. Insofern kann man in der Vorschrift des § 9 Abs. 2 LPlG einen minimalen "Ansatz für die Lösung von Stadt-Umland-Problemen und für die Verbindung von Regionalplanung und Planverwirklichung" sehen [3].

Eine Lösung des Stadt-Umland-Problems und eine geeignete Möglichkeit zur Plandurchführung stellt die jetzige Regelung in § 9 Abs. 2 LPlG allerdings nicht dar. Denn es ist nur eine Übernahme von Kreisaufgaben, nicht von Gemeindeaufgaben, möglich und dies auch nur dann, wenn eine Vereinbarung zustandekommt. Allerdings wäre es theoretisch denkbar, daß durch die Aufgabenübertragung einzelne Zweckverbände überflüssig werden.

---

1) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 2.

2) Ebenso Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Rdnr. 4 b); Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 2.

3) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 2; ähnlich Amtl. Begründung zu § 7 b Abs. 2 LPlG, LT-Drs. V - 4002.

Aufgaben von kreisangehörigen Gemeinden kann der Regionalverband nicht unmittelbar übernehmen, dies bleibt dem Landkreis (§ 2 Abs. 2 LKrO) und dem Nachbarschaftsverband (§ 4 Abs. 3 NachbarschaftsverbandsG) vorbehalten. Theoretisch denkbar ist aber ein doppelter Aufgabenübergang zuerst nach § 2 Abs. 2 LKrO von den Gemeinden auf die Landkreise und anschließend gemäß § 9 Abs. 2 LKrO auf die Regionalverbände [1]. Angesichts der Schwierigkeiten rechtlicher und tatsächlicher Art dürfte dies aber kaum durchzusetzen sein.

Das Stadt-Umland-Problem liegt vor allem in der Aufgabenverflechtung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und den Stadtkreisen begründet. Eine Koordination dieses Problems durch den Regionalverband ist aber nach der bestehenden gesetzlichen Regelung kaum möglich. Dies bleibt den Nachbarschaftsverbänden vorbehalten, was zu einem schwierigen Nebeneinander dieser beiden Körperschaften des öffentlichen Rechts führen kann.

Voraussetzung für eine Vereinbarung zur Aufgabenübernahme ist nur, daß die Erfüllung der Aufgabe durch den Regionalverband für die Entwicklung des Verbandsbereiches oder eines größeren Teils davon förderlich ist. Dabei muß es sich nicht unbedingt um mehr als die Hälfte des Verbandsbereiches handeln; es genügt, wenn es sich um einen wesentlichen, ins Gewicht fallenden Teilraum handelt [2].

Es ist aber nicht notwendig, daß der abgebende Kreis zur Erfüllung dieser Aufgabe nicht mehr in der Lage ist [3], andererseits genügen z. B. finanzielle Schwierigkeiten auf Seiten des abgebenden Kreises nicht [4]. Zusätzlich verlangt eine Aufgabenübertragung, daß die Aufgabe vom Regionalverband zweckmäßiger erfüllt werden kann. Diese beiden Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen.

Der Regionalverband ist nach den Vorschriften des LPlG im wesentlichen auf die Regionalplanung beschränkt. Die Aufgabenübertragung nach § 9 Abs. 2 LPlG stellt einen Ausnahmefall dar, das LPlG wollte keine neue Verwaltungsebene schaffen. Deshalb müssen strenge Anforderungen an diesen Aufgabenübergang angelegt werden [5].

---

1) So Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 2 a); Seeger, VwPr. 1973, 3.

2) Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Rdnr. 4 b); ders., Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 9 LPlG; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 2.

3) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 2 b).

4) Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Rdnr. 4 b).

5) Vgl. Gerhardt, Der Landkreis 1973, 205; a. A. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 2 b).

Die Vereinbarung muß nach § 9 Abs. 2 Satz 3 LPlG von der qualifizierten Mehrheit aller Mitglieder der Verbandsversammlung beschlossen werden, auf Seiten der Kreise genügt ein mit einfacher Mehrheit gefaßter Beschluß der Kreistage bzw. Gemeinderäte [1].

Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 9 Abs. 2 Satz 3 LPlG) und bei Schulen zusätzlich der Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde (§ 9 Abs. 2 Satz 2 LPlG), wobei unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 LPlG ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung besteht [2].

Die genehmigte Vereinbarung wird frühestens am Tage nach der letzten von allen Beteiligten (Regionalverband, Stadt- und Landkreise) erfolgten öffentlichen Bekanntmachung wirksam. Dies bewirkt analog § 4 GKZ eine echte, auch gegenüber Dritten wirksame Kompetenzverlagerung (§ 9 Abs. 3 LPlG) [3]. Ein Vermögensübergang ist damit aber nicht verbunden.

Wegen der geschilderten Schwierigkeiten wird in der Praxis die Aufgabenübertragung nach § 9 Abs. 2 LPlG ein Ausnahmefall darstellen. Bislang hat nur der Regionalverband Neckar-Alb eine Aufgabe nach §§ 9 Abs. 2 und 3 LPlG durch eine Vereinbarung mit allen Landkreisen seines Verbandsbereiches übernommen. Es handelt sich dabei um die Schulträgerschaft für eine Sonderschule für körperbehinderte Kinder und Jugendliche [4].

IV. Die Finanzen der Regionalverbände

Gemäß § 19 LPlG finden - mit wenigen Ausnahmen - die Vorschriften über die Gemeindewirtschaft auf die Wirtschaftsführung des Regionalverbandes entsprechend Anwendung [5].

---

1) Ebenso Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 2 b); unklar Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Rdnr. 4 c) und ders., Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 9 LPlG.

2) So auch Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Rdnr. 4 d).

3) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 3; Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Rdnr. 5.

4) Vgl. die Vereinbarung zwischen dem Regionalverband Neckar-Alb und den Landkreisen Reutlingen und Tübingen sowie dem Zollernalbkreis vom 27. 1. 1975, veröffentlicht in StAnz Nr. 22 vom 19. 3. 1975, S. 10; Informationen zum Landesentwicklungsbericht, Nr. 2. 5. 1, S. 26.

5) Ähnlich § 18 GKZ.

Für ihre Aufgaben nach § 9 Abs. 1 LPlG, nämlich die Regionalplanung und die Mitwirkung an der Landesplanung im engeren Sinn, erhalten die Regionalverbände nach § 20 Abs. 1 LPlG jährlich vom Land einen Zuschuß in Höhe von 0, 30 DM je Einwohner und 50 DM je km^2 ihres Verbandsbereiches. Dieser Zuschuß, insgesamt für alle Regionalverbände etwa 4, 5 Millionen DM, wird aus Mitteln des Landeshaushalts und nicht aus den Mitteln des Finanzausgleichsgesetzes gewährt [1].

Gemäß Art. 71 Abs. 3 LV kann den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Gesetz die Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Wenn dies zu einer finanziellen Mehrbelastung führt, ist nach Art. 71 Abs. 3 LV ein finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Den Regionalverbänden ist durch § 9 Abs. 1 LPlG die Mitwirkung an der Landesplanung im weiteren Sinn, insbesondere die Trägerschaft für die Regionalplanung, eine staatliche Aufgabe, übertragen worden. Die Regionalverbände sind zwar, wie oben dargelegt, keine Gemeindeverbände im Sinne von Art. 71 ff. LV. Sie sind aber Selbstverwaltungskörperschaften und nähern sich in ihrer Organisation sehr stark den Gemeindeverbänden an. Insofern ist die Bestimmung des Art. 71 LV wenigstens analog auf die Regionalverbände anzuwenden. Sie haben damit nach § 20 LPlG i. V. m. Art. 71 Abs. 3 LV einen Rechtsanspruch auf Gewährung eines Landeszuschusses [2].

Allerdings ist es widersprüchlich, wenn man wie Gerhardt die Regionalplanung als originäre Planungsebene unabhängig von der Landesplanung, also nicht als staatliche Aufgabe, ansieht [3] und trotzdem den Regionalverbänden einen Rechtsanspruch auf Gewährung eines Zuschusses nach Art. 71 Abs. 3 LV zuspricht.

Der durch § 20 LPlG gewährte Zuschuß deckt unter Umständen die tatsächlichen Aufwendungen der Regionalverbände nicht, da sie, wie oben dargelegt, über ihre Personalausstattung nach pflichtgemäßem Ermessen frei entscheiden.

Deshalb kann der Regionalverband nach § 20 Abs. 2 LPlG, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, "von den zu ihm gehörenden Landkreisen und Stadtkreisen" eine Umlage erheben. Mangels gesetzlicher Regelung kann der Regionalverband diese Umlage aber nicht zur Durchführung der Regionalpläne verwenden.

Ähnlich wie die Kreisumlage (§ 35 FAG) wird die Höhe der Umlage jährlich in der Haushaltssatzung des Regionalverbandes neu festgesetzt und nach dem Verhält-

---

1) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 20 LPlG Anm. 1.

2) H. M.; vgl. Amtl. Begründung zu § 7 n LPlG, S. 28; Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 20 LPlG Rdnr. 1; ders., Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 20 LPlG; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 20 LPlG Anm. 1.

3) Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Rdnr. 2, § 28 LPlG Rdnr. 1; ders., Regionalverbandsgesetz, § 28 LPlG Anm.

nis der jeweiligen Steuerkraftsummen auf die Kreise aufgeteilt (vgl. § 19 GKZ).

Dadurch müssen sich die Kommunen möglicherweise an der Finanzierung staatlicher Aufgaben beteiligen, was nicht ganz unbedenklich ist [1]. Solange aber die Landeszuschüsse für eine ausreichende personelle und sachliche Ausstattung der Regionalverbände genügen, ist gegen § 20 LPlG nichts einzuwenden. Allerdings wird die in § 20 LPlG festgelegte Zuschußhöhe den steigenden Kosten für die Regionalplanung im Laufe der Zeit angepaßt werden müssen [2].

V. Das Selbstverwaltungsrecht und die Satzungsbefugnis der Regionalverbände

Gemäß § 8 LPlG sind die Regionalverbände Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. Weisungsfreie Angelegenheiten können sie nach § 10 LPlG durch Satzungen regeln. Den Regionalverbänden steht also das Recht der Selbstverwaltung zu.

Dieses Selbstverwaltungsrecht ist aber gerade bei der Hauptaufgabe der Regionalverbände, der Regionalplanung, durch spezielle Weisungs- und Aufsichtsrechte des Landes, insbesondere nach § 28 Abs. 1 LPlG und § 31 Abs. 1 LPlG stark eingeschränkt. Darauf ist unten noch ausführlicher einzugehen.

Dies ist insofern eigenartig, als damit die Hauptaufgabe der Regionalverbände einem - wenn auch eingeschränkten - Weisungsrecht unterliegt. Ein Verstoß gegen die Verfassung ist darin aber nicht zu sehen. Denn dem Gesetzgeber steht es

---

1) Die diesbezüglichen Einwendungen von Maus, Die lebendige Gemeinde 1971, 28, 30 sind aber deshalb unberechtigt, weil er übersieht, daß das Land die Enteignungsentschädigungen nach §§ 32 Abs. 4, 34 Abs. 1 LPlG übernimmt.

2) Vgl. Informationen zum Landesentwicklungsbericht, Nr. 2. 5. 1, S. 26. Insofern kann der Aussage des Finanzministers, die beteiligten Landkreise und Gemeinden müßten bei Kostensteigerungen finanziell einspringen, nicht gefolgt werden; vgl. Schriftlicher Bericht des Finanzausschusses des Landtags zum Entwurf des Staatshaushaltsplans 1974 Einzelplan 03: Innenministerium. Anlage 2 zum Protokoll der 43. Sitzung am 14. 12. 1973, Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg, 6. Wahlperiode, S. 2580, 2582.

frei, sich bei der Übertragung staatlicher Aufgaben Weisungsrechte zurückzubehalten [1].

Allerdings wäre die Schaffung von "Körperschaften des öffentlichen Rechts" lediglich für Weisungsaufgaben verwaltungspolitisch unverständlich. Dies ist bei der Auslegung der §§ 28, 31 LPlG zu berücksichtigen [2].

Mit Ausnahme der partiell durch Weisungsrechte nach §§ 28, 31 LPlG eingeschränkten Regionalplanung verwalten die Regionalverbände ihre sonstigen Aufgaben in eigener Verantwortung (§ 21 LPlG).

Damit fallen alle übrigen, außer den genannten, im Zusammenhang mit der Regionalplanung stehenden Aufgaben unter den Selbstverwaltungsbereich der Regionalverbände. Dazu gehört insbesondere die Beteiligung bei der Ausarbeitung des Landesentwicklungsplans und der fachlichen Entwicklungspläne nach § 26 Abs. 2 Nr. 2 LPlG, die Beteiligung an staatlichen Fachplanungen (§ 29 Abs. 3 LPlG). die Beratung der Träger der Bauleitplanung (§ 29 Abs. 3) und die Mitwirkung bei der Aufstellung der Kreisentwicklungspläne (§ 33 LPlG).

Von besonderer Bedeutung ist das Selbstverwaltungsrecht für die Regionalverbände bei der Verwaltung ihrer inneren Angelegenheiten und bei der Regelung der nach § 9 Abs. 2 LPlG übernommenen weisungsfreien Aufgaben.

In Bezug auf ihre inneren Angelegenheiten regeln die Regionalverbände unter anderem in eigener Verantwortung die Entscheidung, ob ein ehrenamtlicher oder ein hauptamtlicher Verbandsvorsitzender bestellt wird, die Entscheidung, wie viele Stellvertreter des Verbandsvorsitzenden gewählt werden, die Einrichtung von beschließenden und beratenden Ausschüssen und deren Zuständigkeiten, mit Ausnahme des Planungsausschusses (§ 14 LPlG), die Einrichtung und personelle Besetzung der Verbandsverwaltung (Personalhoheit § 18 LPlG) [3] und die Wirtschaftsführung mit Ausnahme der nach der GO genehmigungspflichtigen Tatbestände.

Zur Regelung der weisungsfreien Selbstverwaltungsangelegenheiten steht den Regionalverbänden gemäß § 10 LPlG ein Satzungsrecht zu. Unter einer Satzung versteht man im allgemeinen Rechtsvorschriften, die von einer juristischen Person

---

1) Vgl. Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 6. 5. 1967 -1/66- ESVGH 18, 1; Hohrmann, Selbstverwaltungskörperschaften, S. 173 f.

2) Vgl. Kollmann, Bay. VBl. 1957, 105 f.

3) Auch wenn es sich bei der Regionalplanung um eine partielle Weisungsaufgabe handelt (§ 28 Abs. 1 LPlG), ist die Bereitstellung des zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Personals und der Einrichtungen eine weisungsfreie Pflichtaufgabe; vgl. dazu Kunze-Bronner-Rehm, § 2 GO Erl. III. 1; Müller, § 2 LKrO Erl. 4 a).

des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz verliehenen Autonomie erlassen werden [1]. Das Satzungsrecht ist zwar regelmäßig mit der Verleihung des Selbstverwaltungsrechts an juristische Personen des öffentlichen Rechts verbunden. Ebenso wie das Selbstverwaltungsrecht besteht aber auch die den Regionalverbänden nach § 10 LPlG verliehene Rechtssetzungsbefugnis nur im Rahmen der Gesetze [2].

Die Satzungen des Regionalverbandes werden von der Verbandsversammlung beschlossen (§ 14 Abs. 2 Nr. 3 LPlG). Ein allgemeiner Genehmigungsvorbehalt besteht nicht. Eine Genehmigung ist nur dann erforderlich, wenn sie speziell gefordert wird, z. B. für die Haushaltssatzung nach § 19 LPlG i. V. m. §§ 86 Abs. 4, 87 Abs. 2, 89 Abs. 2 GO. Nach §§ 10 Abs. 1 Satz 2, 21 Abs. 3 LPlG i. V. m. § 121 Abs. 2 GO sind die Satzungen des Regionalverbandes dem Regierungspräsidium als Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen, d. h. sie dürfen nach § 121 Abs. 2 GO erst vollzogen werden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde ihre Gesetzmäßigkeit bestätigt oder sie nicht innerhalb eines Monats beanstandet hat [3]. Hierbei steht der Rechtsaufsichtsbehörde nur die Rechtmäßigkeitskontrolle zu (§ 21 Abs. 1 LPlG).

Satzungen sind nach § 10 LPlG in ihrem vollen Wortlaut im "Staatsanzeiger für Baden-Württemberg" öffentlich bekanntzumachen. Sie treten am Tage nach der Bekanntmachung in Kraft, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist. Die Satzungen der Regionalverbände auf den Gebieten der weisungsfreien Angelegenheiten gelten innerhalb des Verbandsbereiches für alle Rechtssubjekte, auch für Privatpersonen und juristische Personen des Privatrechts, für die die jeweilige Regelung inhaltlich zutrifft [4].

Eine Hauptsatzung, wie sie für die Gemeinden (vgl. §§ 4 Abs. 2, 27 Abs. 2, 33 a Abs. 1, 39, 44 Abs. 2, 49 Abs. 1, 64 Abs. 1, 68 Abs. 1 GO) und die Landkreise (§§ 3 Abs. 2, 23 a Abs. 1, 26, 37 LKrO) unter bestimmten Voraussetzungen vorgeschrieben ist, ist für die Regionalverbände wegen der umfassenden organisatorischen Regelungen des LPlG nicht erforderlich. Ergänzende organisatorische Vorschriften können aber in einer Organisationssatzung oder in der zwingend vorgeschriebenen Geschäftsordnung der Verbandsversammlung (§ 12 Abs. 10 Satz 2 LPlG

1) BVerfGE 10, 20, 49 f.; Stern, BK, Art. 28 GG Rdnr. 106.
2) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 10 LPlG Anm. 1.
3) Vgl. auch Amtl. Begründung zu § 7 c LPlG, LT-Drs. V - 4002, S. 25; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 10 LPlG Anm. 1; dies übersieht Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 10 LPlG Rdnr. 2 und ders., Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 10 LPlG, wenn er schreibt, die Regionalverbände müßten ihre Satzungen der Rechtsaufsichtsbehörde "anzeigen".
4) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 10 LPlG Anm. 1.

i. V. m. § 36 Abs. 2 GO) getroffen werden [1].

Als einzige Pflichtsatzung muß nach §§ 19, 20 LPlG i. V. m. § 81 GO die Haushaltssatzung des Regionalverbandes erlassen werden.

Daneben ist auch der Regionalplan, dessen Aufstellung für den Regionalverband eine Pflichtaufgabe, teilweise nach Weisung, darstellt, gemäß § 28 Abs. 3 LPlG durch Satzung festzustellen.

VI. Der Verbandsbereich des Regionalverbandes (die "Region") und dessen Abgrenzung

Den Verbandsbereichen der einzelnen Regionalverbände, den Begriff "Region" kennt das LPlG im Gegensatz beispielsweise zu § 53 Abs. 1 Nr. 1 StBFG nicht, werden durch § 7 LPlG jeweils mehrere Stadt- und Landkreise ungeteilt zugeordnet. An der Abgrenzung der baden-württembergischen Regionalverbände wird vielfach deren Größe und ungleichmäßiger Zuschnitt kritisiert [2].

Das ROG enthält keine Bestimmungen über die Größe und die Abgrenzungskriterien der Regionen. Dies bleibt dem Landesgesetzgeber zur Entscheidung überlassen [3].

Was unter einer "Region" im Sinne einer Gebietsabgrenzung für die Aufgabe der Regionalplanung zu verstehen ist, ist in Wissenschaft und Praxis noch nicht völlig geklärt [4]. Dazu kommt noch, daß der Begriff "Region" nicht nur als Bezugsrahmen für die Regionalplanung, sondern daneben auch noch als Bezugseinheit für die Wirtschaftsförderungsmaßnahmen des Bundes [5] und der Europäischen Gemeinschaft [6] dient.

Wie schon oben dargestellt, soll die Regionalplanung die Ziele der Landesplanung

---

1) Organisationssatzungen wurden von allen Regionalverbänden erlassen, siehe obige Aufstellung.
2) Vgl. Leidinger, Der Landkreis 1973, 126; Gerhardt, Der Landkreis 1973, 205.
3) Vgl. Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 9 f); Lange, Organisation, S. 57.
4) Vgl. Lunze, Koordination, S. 6 f.
5) Raumordnungsbericht 1972, Abschn. 2. . S. 78 ff.; Raumordnungsbericht 1974, Abschn. C. 2. 1., S. 20 ff.; Götz, Regionalplanung, S. 997.
6) Vgl. Raumordnungsbericht 1972, Abschn. 2. 1. 1., S. 128 ff.; Götz, Regionalplanung, S. 998 m. w. N.

im engeren Sinne konkretisieren und der Bauleitplanung einen verbindlichen Rahmen vorgeben. Aus dieser Aufgabenstellung ergeben sich Konsequenzen für die Größe der Regionen. Einerseits müssen sie so kleinräumig und ortsnah sein, daß sie die Bauleitplanung wirksam beeinflussen können. Andererseits dürfen sie nicht so kleinräumig sein, daß der durch das kommunale Selbstverwaltungsrecht geschützte Aufgabenbereich der Bauleitplanung durch die Regionalplanung verletzt wird. Das Gebiet der Regionalplanung muß also so groß sein, daß die Regionalpläne "die Mitte zwischen der Unschärfe und Allgemeinheit in Aussage und Darstellung" der Landesentwicklungspläne und "der Schärfe der Bauleitplanung" halten können [1].

Auch die Pflicht zur Beteiligung der Kommunen an der Regionalplanung in einem förmlichen Verfahren setzt der Größe der Regionen Grenzen. Wenn die Partizipation der Gemeinden effektiv und praktikabel sein soll, darf der Planungsraum nicht zu groß sein [2].

Die bisherige Gliederung der Verwaltung in der Bundesrepublik kennt kein Verwaltungsgebiet, das den Erfordernissen der räumlich gebotenen Abgrenzung der Regionalplanung entspricht [3]. Insbesondere sind die Gebiete der heutigen Landkreise - auch nach der Verwaltungsreform - und der Regierungsbezirke für die Regionalplanung nicht ideal, wenn sich die Übertragung der Regionalplanung auf die Landkreise oder Regierungsbezirke wegen des Prinzips der Einheit von Planung und Durchführung und wegen der möglichen Einsparung einer neuen "Verwaltungs- oder Planungsebene" anbietet. Die vom Denkmodell vorgeschlagene Übertragung der Regionalplanung auf die neuen Landkreise wurde aus den oben genannten Gründen mit Recht abgelehnt.

Daneben wird vorgeschlagen, die Regionalplanung den Regierungspräsidien oder regionalen Planungsverbänden, die mit den Regierungsbezirken deckungsgleich sind, zu übertragen [4]. Beispielsweise werden die Gebietsentwicklungspläne,

---

1) Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 107 f.; vgl. auch Götz, Regionalplanung, S. 997; Ernst, Der Landkreis 1974, 455, 460; Gutachten, Abschn. E. II. 1., S. 19.

2) Vgl. auch Ernst, Der Landkreis 1974, 455, 460.

3) Vgl. Lunze, Koordination, S. 6 f.

4) Vgl. Rochleder, BWVBl. 1970, 101, 102; Seele, Der Landkreis 1972, 189; Wagener, Neubau, S. 178; ders., Entwicklungsplanung, S. 162; Vorschlag der Regierungspräsidenten in Baden-Württemberg, vgl. Behördenreformbericht, S. 34; 2. Minderheitsgutachten Birn/Zimmerle, zu Abschn. C. I. und E. II. des Gutachtens zur Kreisreform, S. 40; 3. Stellungnahme Fauser/Junken/Kühn zu Abschn. C. I. und E. II. des Gutachtens zur Kreisreform S. 42.

d. h. die Regionalpläne, in Nordrhein-Westfalen durch die Bezirksplanungsbehörde beim Regierungspräsidenten unter Mitwirkung eines aus Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte zusammengesetzten Bezirksplanungsrates aufgestellt [1].

Auch der Landkreistag Baden-Württemberg hatte im Verlaufe der Verwaltungsreformdiskussion in Baden-Württemberg unter Berücksichtigung des Initiativgesetzentwurfs der Abgeordneten Schöck und Genossen zur Bildung eines Gebietsverbandes Mittlerer Neckarraum [2] vorgeschlagen, die Zahl der Regionalverbände auf fünf, je einen für den Raum Stuttgart, Heilbronn-Heidelberg, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen, zu beschränken und diesen gleichzeitig die Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde zu übertragen [3].

In diesem Zusammenhang wird auch immer wieder auf die "Gebietseinheiten" des Bundesraumordnungsprogramms hingewiesen [4], die erheblich großräumiger als die Regionalverbände sind. Für das Land Baden-Württemberg sind fünf Gebietseinheiten vorgesehen [5].

Alle Vorschläge, die eine erhebliche Vergrößerung der Regionalplanungsräume vorsehen, übersehen, daß diese Planungsräume nach ihrer Aufgabe abgegrenzt werden sollten. Für die Regionalplanung sind Regierungsbezirke, "Gebietseinheiten" oder ähnlich weiträumige Planungsgebiete zu groß und umfassen regelmäßig die Verflechtungsbereiche mehrerer Oberzentren [6]. Gerade das Beispiel Nordrhein-Westfalen, wo bisher wegen der Größe des Planungsraumes jeweils mehrere räumliche Teilabschnitte des Gebietsentwicklungsplans gesondert erarbeitet werden mußten [7], beweist dies deutlich.

Im übrigen haben die Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms eine andere Funktion als die Regionalplanungsräume. Mit den Gebietseinheiten sollen keine Planungsräume abgegrenzt werden, sie dienen vor allem statistischen

---

1) Vgl. LPlG Nordrhein-Westfalen i. d. F. vom 3. 6. 1975 (GV. NW. S. 450).
2) LT-Drs. V - 2351 vom 8. 4. 1970.
3) Vgl. Frick, Landkreisnachrichten 1971, 31; Gerhardt, Landkreisnachrichten 1971, 33; ders., Der Landkreis 1973, 205; Bertheau, Landkreisnachrichten 1972, 8; ähnlich Meyer-König, Landkreisnachrichten 1971, 21; Leidinger, Der Landkreis 1973, 126.
4) Gerhardt, Der Landkreis 1973, 205.
5) Vgl. Raumordnungsbericht 1974, Abschn. C. 2. 1, S. 20, wo Gebietseinheiten und daneben neun "Großregionen", die z. T. größer als einzelne Bundesländer sind, vorgesehen sind.
6) Vgl. Lange, Organisation, S. 154, 202; Gutachten, Abschn. E. II. 1, S. 19.
7) Vgl. Raumordnungsbericht 1972, Übersicht S. 72.

Zwecken als räumlicher Bezugsrahmen für Investitionsmaßnahmen des Bundes [1].

Die Befürworter großräumiger Regionen plädieren, so scheint es, vor allem aus politischen Gründen für eine solche Lösung. Sie befürchten von kleinen Regionen eine Gefährdung der Institutionen der Landkreise [2].

Nach überwiegender Ansicht soll die Größe der Regionalplanungsräume zwischen der der Landkreise und der der Regierungsbezirke liegen [3].

Dabei sollen die Bereiche für die Regionalplanung nach sozio-ökonomischen Gesichtspunkten abgegrenzt werden und den Verflechtungsbereich eines bestehenden oder geplanten Oberzentrums umfassen [4].

Dies spricht auch gegen eine Übertragung der Regionalplanung auf die Landkreise, denn eine schwache und kleine Region ohne Oberzentrum ist hinsichtlich ihrer Planungsziele wesentlich eingeschränkter als eine infrastrukturell stärker ausgestattete Region [5].

Diese nach der wechselseitigen Verbundenheit der Raumeinheiten (Funktionalitäts- oder Interdependenzprinzip) abgegrenzten Regionen sind "funktionale Regionen" [6]. Eine klare Zuordnung aller Gemeinden zu einem Oberzentrum ist

---

1) So Lunze, Koordination, S. 131; Münzer, Die Institution der Regionalverbände, S. 15; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 7 LPlG Anm. 1 a); vgl. Raumordnungsbericht 1972, Abschn. 1. 3, S. 75; Raumordnungsbericht 1974, Abschn. D. 1. 1, S. 105; Schriftliche Antwort des Innenministeriums auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Brandenburg u. Gen., LT-Drs. 6/997 vom 12. 10. 1972.

2) So u. a. ganz eindeutig Tschira, Der Landkreis 1973, 84 für den Landkreisverband Bayern.

3) Vgl. u. a. Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 107 f.; Lange, Organisation, S. 202.

4) Gutachten, Abschn. C. I. 2. a), S. 10; Holzinger, Mittelstädte, S. 117 ff.; Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 58; vgl. Art. 2 Nr. 2 Bay. LPlG: Gebiete, zwischen denen ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen bestehen oder entwickelt werden sollen, die den Erfordernissen der Raumordnung entsprechen, werden zu Regionen zusammengefaßt. § 14 Abs. 1 LPlG Rheinland-Pfalz: Eine Region erstreckt sich auf das Gebiet eines großflächigen, weitgehend miteinander verflochteten Lebens- und Wirtschaftsraumes.

5) Vgl. Gutachten, Abschn. C. I. 2 b), S. 11.

6) Vgl. dazu und zum folgenden: Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 57; Steinberg, Begriff Region, S. 13.

aber wegen der unterschiedlichen und nicht immer eindeutigen Reichweite der einzelnen Beziehungen (z.B. Verkehrsverflechtungen, Pendlerbeziehungen, Versorgung mit zentralen Dienstleistungen) nicht möglich.

Im Gegensatz dazu stehen die "homogenen Regionen", die auf Grund ihrer gleichartigen oder ähnlichen Struktur zusammengefaßt werden. Homogene, nur für einen Teil des Landes gebildete Regionalverbände würden aber dem Raumordnungsgrundsatz, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, zuwiderlaufen.

Da die Regionen nach sozio-ökonomischen Verflechtungen abgegrenzt werden sollen und diese sich mit der Zeit unter Umständen ändern können, wird vielfach gefordert, die regionalen Planungsräume flexibel zu gestalten [1]. Die "Dynamik" der sozio-ökonomischen Raumeinheiten spreche im übrigen auch gegen eine Zusammenfassung von Planung und Durchführung bei bestehenden Verwaltungseinheiten [2]. Jedenfalls sei die Abgrenzung von regionalen Planungsräumen einer gesetzlichen Regelung, wie sie z.B. § 7 LPlG vorsieht, nicht besonders zugänglich.

Dieses Argument wird sicherlich zu hoch bewertet, wobei auch übersehen wird, daß die Änderungen der Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte höherer Stufe (Mittel- und Oberzentren) im Gegensatz zu denjenigen unterer Stufen (Klein- und Unterzentren) erst in jahrzehntelangen Abständen erkennbar auftreten [3].

Eine "Überlappung" von Regionen, d.h. die Zugehörigkeit bestimmter Gebiete zu verschiedenen Regionen, wie sie nach § 14 Abs. 1 Satz 2 LPlG Rheinland-Pfalz vorgesehen ist, ist wegen der dadurch präjudizierten Konflikte nicht sinnvoll [4]. Praktikabler scheint hier die Regelung des § 30 Abs. 2 LPlG zu sein, wonach die Regionalpläne benachbarter Regionalverbände aufeinander abzustimmen sind.

Auch in Baden-Württemberg sollen die Bereiche der Regionalverbände nach dem Funktionalitätsprinzip "soweit möglich nach dem Verflechtungsbereich solcher Städte abgegrenzt" sein, die im Landesentwicklungsplan "als bereits bestehende

---

1) Vgl. Lunze, Koordination, S. 19; Haarmann, DVBl. 1964, 722, 725.
2) Vgl. Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, S. 82; Köhnen, Verfassungsfragen, S. 157; Lunze, Koordination, S. 19; Niemeier, Entwicklungstendenzen, S. 7; Steinberg, Begriff Region, S. 23; von Unruh, DÖV 1971, 433, 439; Weidemann, Bindung, S. 160.
3) Ebenso Gutachten, Abschn. C.IV.1., S. 14.
4) Ebenso Lange, Organisation, S. 205 f.

Oberzentren ausgewiesen wurden oder deren Ausbau zum Oberzentrum angestrebt wird" [1]. Diese Städte wurden in der Regel zugleich zum Sitz des Regionalverbandes bestimmt. Die einzelnen Landkreise, die ihrerseits regelmäßig aus Mittelbereichen zusammengesetzt, also nach sozio-ökonomischen Verflechtungen abgegrenzt sind, sind jeweils ungeteilt einem Regionalverband zugeteilt worden [2]. Dies ist gegenüber der oft "zufallsbedingten Abgrenzung" der früheren regionalen Planungsgemeinschaften zweifellos ein Fortschritt [3].

Trotzdem ist der Zuschnitt der Regionalverbände noch sehr unausgewogen [4]. Sowohl nach der Einwohnerzahl [5] als auch nach der Fläche [6] bestehen sehr große Unterschiede zwischen den einzelnen Regionalverbänden [7]. Außerdem sind die Verbandsbereiche nicht völlig systemgerecht abgegrenzt [8]. Beispielsweise weist der Landesentwicklungsplan für den Regionalverband Ostwürttemberg kein bestehendes oder geplantes Oberzentrum aus, so daß es sich bei diesem Verbandsbereich nicht um eine funktional abgegrenzte Region handelt. Oberzentrum des sehr ungünstig, entlang der Grenze zur Schweiz liegenden Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee ist Konstanz am östlichen Rand des Verbandbereiches, während der Sitz in Waldshut in der Mitte des Verbandsbereiches ist. Auch die Zuordnung einzelner Teile der sehr eigenartig geschnittenen Bereiche der Regionalverbände Franken und Nordschwarzwald zu den als Oberzentren genannten Städten Heilbronn und Pforzheim erscheint nicht völlig bedenkenlos zu sein [9].

---

1) Vgl. Amtl. Begründung zu § 7 LPlG, LT-Drs. 4 - 4002, S. 21; Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, § 7 LPlG Anm.; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 7 LPlG Anm. 1; vgl. auch Informationen zum Landesentwicklungsbericht, Abschn. 4. 2, S. 96.
2) Vgl. Amtl. Begründung zu §§ 3 und 4 Kreisreformgesetz, LT-Drs. V - 4000.
3) Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 165.
4) Zu den Unterschieden zwischen den Regionen der einzelnen Bundesländer vgl. Raumordnungsbericht 1974, S. 110, 138 ff.
5) Vgl. Statistisches Taschenbuch Baden-Württemberg '75, S. 12: Ostwürttemberg rund 401 000 Einw. - Mittlerer Neckar 2. 366 Mio. Einw., was ein Verhältnis von 1 : 6 ergibt.
6) Ostwürttemberg und Mittlerer Oberrhein 2138 qkm - Franken 4765 qkm.
7) Vgl. Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 165; Seeger, VwPr. 1973, 4; Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 7 LPlG Rdnr. 3; ders., Der Landkreis 1973, 205; Hahn-Brandel, AfK 1874, 1, 7.
8) Vgl. auch Holzinger, Mittelstädte, S. 88, 117 ff.
9) Vgl. 4. Minderheitsgutachten betr. Region Nordschwarzwald zum Gutachten zur Kreisreform von Josef Umlauf, S. 41; Holzinger, Mittelstädte, S. 118.

C. DIE REGIONALPLANUNG

I. Der Regionale Raumordnungsbericht und der Regionalplan

Als Träger der Regionalplanung (§ 9 Abs. 1 LPlG) sind die Regionalverbände verpflichtet, für ihren Verbandsbereich einen Regionalplan aufzustellen (§ 28 Abs. 1 LPlG). In Ausführung von § 5 Abs. 2, 3 und 4 ROG enthalten die Regionalpläne gemäß §§ 28 ff. LPlG die Zielsetzungen für die Entwicklung des Planungsraumes, die nach der Verbindlichkeitserklärung als Ziele der Raumordnung und Landesplanung zur Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze und des Landesentwicklungsplans in der Region erforderlich sind.

Dabei können die oberste und die höheren Landesplanungsbehörden den Regionalverbänden Weisungen erteilen über den Planungszeitraum, die Form der Regionalpläne und, soweit dies zur Ausformung des Landesentwicklungsplans erforderlich ist, die Grundzüge der Planung (§ 28 Abs. 1 Satz 2 LPlG). Auf Grund dieser Vorschriften, die noch näher zu untersuchen sind, wurden ein "Erlaß des Innenministeriums über die Aufstellung der Regionalpläne" [1] und "Erste Richtlinien des Innenministeriums für die Ausarbeitung von Regionalplänen" [2] herausgegeben.

Darin wird den Regionalverbänden empfohlen, die von den anderen Planungsträgern mitgeteilten Entwicklungskonzeptionen und die eigenen Vorstellungen in einem, im LPlG nicht vorgesehenen, "Regionalen Raumordnungsbericht" darzustellen [3]. Grundlage dafür sind die Auskünfte aller Planungsträger, die nach § 22 LPlG zur Vorbereitung von Maßnahmen der Landesplanungsbehörden und die Regionalverbände unaufgefordert über die von ihnen beabsichtigten Planungen zu unterrichten haben, soweit diese für die Landesplanung von Bedeutung sein können.

Der Regionale Raumordnungsbericht soll ähnlich wie der neu eingeführte Landesentwicklungsbericht (§ 25 a LPlG) [4] eine "Bestandsaufnahme der räumlichen Gegebenheiten und der Entwicklungstendenzen in der Region, die Analyse der Bestandsaufnahme und deren Bewertung" und die "Darstellung möglicher Folgerungen

---

1) Vom 10. 6. 1975 (GABl. S. 769), im folgenden abgekürzt als "Erlaß".
2) Vom 10. 6. 1975 (GABl. S. 773), im folgenden abgekürzt als "Richtlinien".
3) Erlaß Nr. 5. 1. 1. S. 770; Richtlinien, Abschn. A und Anhang 1, S. 773, 779.
4) Durch das Gesetz zur Änderung des LPlG vom 6. 5. 1975 (Ges. Bl. S. 257).

mit regionalpolitischen Entwicklungsalternativen" enthalten [1].

Auf der Grundlage des regionalen Raumordnungsberichts soll dann der Regionalplan aufgestellt werden. Die Aufstellung des Regionalplans ist für die Regionalverbände eine Rechtspflicht, die mit den Mitteln der Rechtsaufsicht nach § 21 LPlG i. V. m. §§ 118 ff. GO durchgesetzt werden kann [2].

Der Regionalplan ist grundsätzlich für den gesamten Bereich des Regionalverbandes aufzustellen. Nur soweit wichtige Gründe es erfordern und gewährleistet ist, daß sich dieser Teil in die Grundzüge des (Gesamt-) Regionalplans einfügt, ist es nach § 28 Abs. 2 LPlG möglich, einen besonderen Regionalplan für ein Teilgebiet aufzustellen. Aus denselben Gründen ist die gesonderte Aufstellung fachlicher Teilabschnitte des Regionalplans möglich [3].

Nach § 29 Abs. 1 LPlG stellen die Regionalpläne die Zielsetzungen für die Entwicklung des Verbandsbereiches in beschreibender und zeichnerischer Darstellung, also mittels Text und Karten, dar. Grundsätzlich stehen Text und Karten bei der Aufstellung des Regionalplans gleichberechtigt nebeneinander. Sie sollen so aufeinander abgestimmt sein, daß sie sich in ihrem Inhalt entsprechen und ergänzen [4].

Dem Regionalplan ist ähnlich wie dem Bebauungsplan (§ 9 Abs. 6 BBauG) eine Begründung beizufügen, die das Ergebnis der Struktur- und Entwicklungsanalysen enthält, die Zielsetzungen des Plans erläutert und die überschlägigen geschätzten Kosten für die Verwirklichung vordringlicher Zielsetzungen angibt (§ 29 Abs. 4 LPlG) [5].

Da die Begründung keine Zielsetzungen enthält, ist sie nicht Teil des rechtsverbindlichen Regionalplans [6]. Sie muß aber wie der Regionalplan selbst von der Verbandsversammlung beschlossen werden.

Die Begründung muß schon im Beteiligungsverfahren nach § 30 Abs. 2 LPlG dem

---

1) Vgl. zum Inhalt des Regionalen Raumordnungsberichts, Richtlinien, Abschn. A und Anlage 1, S. 773, 779.

2) Vgl. Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 28 LPlG; ders., Landesplanungsgesetz, § 28 LPlG Rdnr. 2; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 28 LPlG Anm. 1.

3) Vgl. Erlaß, Nr. 7, S. 771.

4) Vgl. Richtlinien, Abschn. B, S. 775.

5) Vgl. Richtlinien, Abschn. C, S. 778.

6) Vgl. Amtl. Begründung zu § 18 Abs. 2 LPlG, LT-Drs. V - 4002, S. 32; Richtlinien, Abschn. C, S. 778; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 29 LPlG Anm. 4 a.

Regionalplanentwurf beigefügt sein [1]. Ein Regionalplan ohne Begründung enthält einen erheblichen Formfehler, verstößt gegen § 29 Abs. 4 LPlG und kann deshalb nicht nach § 31 LPlG genehmigt werden. Ob ein für verbindlich erklärter Regionalplan wegen einer fehlenden Begründung unwirksam ist, ist nicht geregelt. Wegen der erheblichen Bedeutung der Begründung für die Auslegung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung dürfte ein Regionalplan ohne Begründung ebenso wie ein Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan ohne Erläuterungsbericht bzw. Begründung nichtig sein [2].

Nach dem noch zu besprechenden Aufstellungsverfahren ist der Regionalplan durch Satzung festzustellen und der obersten Landesplanungsbehörde zur Verbindlichkeitserklärung vorzulegen [3].

Nach den Weisungen der obersten Landesplanungsbehörde über den Planungszeitraum (§ 28 Abs. 1 Satz 2 LPlG) sollte der erste Regionalplan von den Regionalverbänden bis zum 31. 12. 1976 aufgestellt und auf einen Zeitraum bis zum Jahre 1990 ausgerichtet werden [4].

Entsprechend der weiteren Entwicklung sind die Regionalpläne nach dem für die Aufstellung geltenden Verfahren fortzuschreiben (§ 28 Abs. 4 LPlG). Die Weisungen des Innenministeriums legen fest, daß der Regionalplan regelmäßig alle fünf Jahre und darüber hinaus auch dann, wenn wesentliche Änderungen der Sachlage und der Erkenntnisse dies erfordern, fortgeschrieben werden soll.

II. Der Inhalt des Regionalplans

Hinweise für den Inhalt des Regionalplans ergeben sich aus § 29, insbesondere § 29 Abs. 2 LPlG [5]. Danach formen die in den Regionalplänen enthaltenen Ziel-

---

1) Ebenso Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 29 LPlG Anm. 4.

2) Vgl. BVerwG, DVBl. 1971, 659 = BRS 24, Nr. 15; Erlaß des Innenministeriums zum Verfahren bei der Aufstellung von Bebauungsplänen (Bekanntmachung der Auslegung und Inhalt der Begründung von Bebauungsplänen) vom 25. 1. 1971 (GABl. S. 1078), Nr. 2; Stich, DVBl. 1973, 591.

3) Vgl. Musterentwurf in: Erlaß, Anlage 2, S. 772.

4) Vgl. Erlaß, Nr. 3, S. 769.

5) Allgemein zum Inhalt der Regionalpläne: Richtlinien, insbesondere Abschn. B, S. 774; zum Mindestinhalt der Regionalpläne in den einzelnen Bundesländern vgl. die Übersicht in: Raumordnungsbericht 1974, Anhang 3, S. 142; auch Lunze, Koordination, S. 156.

setzungen die Grundsätze und Ziele des Landesentwicklungsplans räumlich für den Planungsraum der einzelnen Regionalverbände aus. Die Vorschrift des § 29 Abs. 2 LPlG, neben § 1 LPlG die einzige materielle Vorschrift des LPlG, legt für den Regionalplan einen Mindestinhalt fest. Aus dem Landesentwicklungsplan hat der Regionalplan die dort ausgewiesenen Zentralen Orte (Ober-, Mittel- und Unterzentren) und die Entwicklungsachsen nachrichtlich zu übernehmen.

Außerdem muß der Regionalplan nach § 29 Abs. 2 LPlG mindestens enthalten:
- die Kleinzentren und die Nahbereiche, d. h. die Verflechtungsbereiche der Klein- und Unterzentren, und die Bereiche um die übrigen zentralen Orte zur Deckung der Grundversorgung 1),
- die Verflechtungsbereiche der Mittelzentren (Mittelbereiche), die von der obersten Landesplanungsbehörde im Benehmen mit den Regionalverbänden abgegrenzt werden 2),
- Bereiche, die die Entwicklungsachsen des Landesentwicklungsplans aufgliedern, und die diesen Bereichen zukommenden vorrangigen Entwicklungsaufgaben,
- sonstige Bereiche, denen bestimmte Entwicklungsaufgaben zukommen sollen,
- die langfristig anzustrebende Entwicklung und Verteilung der Wohn- und Arbeitsstätten nach Nahbereichen,
- die für die bestehende und künftige Siedlungsstruktur anzustrebende Entwicklung des Planungsraums durch Einrichtungen der Versorgung und Entsorgung, der Bildung, des Verkehrs und der Erholung und
- die zur Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen erforderlichen Zielsetzungen.

Nach den Richtlinien besteht der Regionalplan aus einem Textteil und einem Kartenteil 3). Der Kartenteil enthält eine Strukturkarte mit einer Darstellung der Entwicklungsachsen, der Zentralen Orte usw. sowie eine Raumnutzungskarte, in der die Zielsetzungen der regionalen Raumnutzung flächenbezogen dargestellt werden. Da zeichnerische Darstellungen meist viel genauer als schriftlich beschriebene Ziele sind, besteht bei diesen Karten die Gefahr, daß der zulässige Rahmen der Regionalplanung überschritten und in den Bereich der kommunalen Planungshoheit eingegriffen wird 4).

---

1) Vgl. die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung "Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche" vom 8. 2. 1968, in: Raumordnungsbericht 1968, BT-Drs. V/3958 vom 12. 3. 1968, S. 149 ff.
2) Vgl. Richtlinien, Abschn. B zu Nr. 3: Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche, S. 775.
3) Vgl. Richtlinien, Abschn. B, S. 774 ff.
4) Fröhling, Landesplanung, S. 155.

Sofern es zur Erfüllung der Aufgabe des Regionalplans (§ 29 Abs. 1 LPlG) erforderlich ist, kann der Regionalplan innerhalb des zu beachtenden Rahmens über den oben angeführten Mindestinhalt hinausgehende, weitere Zielsetzungen enthalten [1].

Ein materieller Rahmen für die Regionalpläne stellen die Raumordnungsgrundsätze des ROG und die Entwicklungspläne des Landes dar. Nach § 29 Abs. 1 Satz 2 LPlG müssen die Regionalpläne mit den Raumordnungsgrundsätzen von § 2 ROG (vgl. § 3 Abs. 2 ROG), den Raumordnungsgrundsätzen des Landesentwicklungsplans nach §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 2 ROG i. V. m. § 1 Abs. 2 Halbsatz 2 des Gesetzes über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans und mit den im Landesentwicklungsplan und anderen fachlichen Entwicklungsplänen enthaltenen Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Einklang stehen (§ 5 ROG i. V. m. § 1 Abs. 2 Halbsatz 2 des Gesetzes über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans).

Der Regionalplan soll die Raumordnungsgrundsätze und die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ausformen (§§ 28 Abs. 1 Satz 2, 29 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LPlG). Darunter ist eine Konkretisierung und Verfeinerung im Hinblick auf den Planungsraum des Regionalverbandes zu verstehen [2].

Aus dem Begriff der Ausformung ergibt sich aber auch, daß die verbindlichen Entwicklungspläne des Landes den Regionalverbänden noch einen genügend großen Spielraum zur eigenverantwortlichen Ausgestaltung der Regionalpläne belassen muß [3]. Dies ist beim Landesentwicklungsplan 1971 auch der Fall. Aus der Natur der Sache heraus kann er als ein für das ganze Land geltender Plan "nur rahmenhafte Ziele" enthalten [4]. Ausdrücklich wurde den Regionalverbänden die Festlegung der Kleinzentren und der Nahbereiche überlassen. Außerdem kann der Regionalplan nach § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans die Randzonen der Verdichtungsräume und Verdichtungsbereiche abweichend vom Landesentwicklungsplan festsetzen [5]. Hinsichtlich des

1) Ebenso Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 29 LPlG Anm. 2.
2) Vgl. Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 29 LPlG; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 29 LPlG Anm. 1 b).
3) Ebenso Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 29 LPlG Rdnr. 3; ders., Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 29 LPlG; ders., Der Landkreis 1973, S. 205.
4) Vgl. Nagel, Landesentwicklungsplan 1971, Einl. II. 2. f), S. 12.
5) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 29 LPlG Rdnr. 3 b); die Ansicht von Maus, Die lebendige Gemeinde, 1971, 29, der Landesentwicklungsplan enthalte "eine so vollkommene, alle Bereiche umfassende Zahl von landesplanerischen Zielsetzungen", daß für den Regionalplan nur noch wenig zu planen übrig bleibe, ist in dieser Pauschalität nicht haltbar.

Inhalts der Regionalpläne ist vor allem umstritten, wie konkret die regionalplanerischen Aussagen sein dürfen, d. h. wie stark sie in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen dürfen, ohne diese zu verletzen.

Wie schon oben erwähnt, darf die Landesplanung und damit auch die Regionalplanung die kommunale Planung, insbesondere die Bauleitplanung, nicht ersetzen. Sie muß sich auf den Sachbereich der Raumordnung und Landesplanung beschränken und darf nicht unmittelbar die städtebauliche Entwicklung und die konkrete Nutzung der einzelnen Grundstücke regeln [1]. Das bedeutet, daß die Regionalpläne Darstellungen und Festsetzungen nach §§ 5 Abs. 2, 9 Abs. 1 BBauG nicht enthalten dürfen [2].

Raumordnungspläne dürfen den Gemeinden nur aus überörtlichen Gesichtspunkten einen Rahmen setzen, der ausfüllungsbedürftig sein muß und den Gemeinden außerdem Raum für eigene planerische Entscheidungen beläßt. In der bloßen Rahmensetzung liegt keine Verletzung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung [3].

Auf der anderen Seite müssen die in den Regionalplänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung hinreichend konkret, eindeutig, klar und verständlich sein; sie dürfen nicht nur Leerformeln enthalten [4]. Dies ist notwendig, wenn durch die Regionalpläne die örtlichen Planungen und raumbedeutsamen Maßnahmen wirksam beeinflußt werden sollen.

Sowohl die Gemeinden wie auch die für die kommunalen Bauleitpläne zuständigen Genehmigungsbehörden müssen mit den verbindlichen Zielen des Regionalplans einen gerichtlich überprüfbaren Maßstab erhalten, der keinen Raum für unkontrollierte Eingriffe in die Planungshoheit der Gemeinden läßt [5]. Die Aussagen des Regionalplans müssen also hinreichend konkretisiert sein und dürfen nicht nur allgemein gehaltene Erklärungen enthalten, wenn sie der kommunalen Pla-

---

1) OVG Saarland AS 12, 140, 143 f.; OVG Lüneburg BRS 18, Nr. 1; Bielenberg, DÖV 1969, 381; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 130.

2) Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 14 1. c).

3) Vgl. dazu OVG Saarland AS 12, 140, 143 f.; OVG Lüneburg, DÖV 1969, 642, 643; Bückmann, Verfassungsfragen, S. 125; Ernst, Die Gemeinden in der Raumordnung, S. 27; Klotz, DÖV 1967, 187; Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 79 f.; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 108; Stern, BK, Art. 28 GG Anm. 100.

4) OVG Lüneburg, DVBl. 1967, 391; 1968, 388; DÖV 1969, 642; Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 27 LPlG Rdnr. 5; Brügelmann-Grauvogel, § 1 BBauG Anm. IV. b) aa); Klotz, BWVBl. 1969, 164; Fröhling, Landesplanung, S. 48.

5) Vgl. Klotz, BWVBl. 1969, 164; Fröhling, Landesplanung, S. 48.

nungshoheit in rechtlich einwandfreier Weise einen Rahmen setzen sollen.

Je bestimmter und konkreter aber die Festlegungen der Regionalpläne sind, desto größer ist die Gefahr, daß sie den Aufgabenbereich der Landesplanung in unzulässiger Weise überschreiten [1].

Wissenschaft und Rechtsprechung haben bestimmte Gruppen von Zielen herausgearbeitet, die den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden berühren, aus überörtlichen Gesichtspunkten heraus gestgelegt werden und deshalb nicht gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht verstoßen [2].

Zum Teil sind derartige Ziele durch § 29 Abs. 2 LPlG als Mindestinhalt der Regionalpläne festgelegt.

Zu diesen Zielen gehört die Bestimmung der Funktion einer Gemeinde im Raum [3], z.B. als Erholungsgemeinde, Industriegemeinde, Wohngemeinde usw. Derartige Festlegungen gehören nicht zum Mindestinhalt der Regionalpläne nach § 29 Abs. 2 LPlG, sind aber zulässig, wenn sie aus übergeordneten Gründen erfolgen [4]. Sinn einer derartigen Funktionsbestimmung ist es, durch eine "Arbeitsteilung" zwischen den Gemeinden eine sinnvolle Raumnutzung herbeizuführen. Die Funktionszuweisung einer Gemeinde ist unter Umständen in einem Naturpark zwingend erforderlich, um zu verhindern, daß eine Gemeinde plötzlich umweltbelastende Industriebetriebe ansiedelt und damit den Charakter eines großen Landschaftsgebietes zerstört [5]. Sind derartige Funktionsbestimmungen in einem verbindlichen Raumordnungsplan festgelegt, so werden entgegengesetzte Festsetzungen in Bauleitplänen (z.B. Industriegebiete in Erholungsgemeinden) unzulässig.

Ebenso wie die Funktionsbestimmung ist auch die Zentralitätsbestimmung für einzelne Gemeinden, also die Festlegung der überörtlichen Bedeutung, d.h. der "vertikalen Arbeitsteilung" [6], zulässig [7]. Während im Landesentwicklungs-

---

1) Hans-Dieter Schultze, Ziele, S. 20.

2) Vgl. dazu Klein, Günter, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, 1972; Schultze, Harald, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, 1970; Fröhling, Wolfgang, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen und Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung, 1976.

3) Vgl. Harald Schultze, Raumordnungspläne, S. 16, 85.

4) Ebenso Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, Vorbem. 4 a) vor § 28 LPlG.

5) Vgl. das instruktive Beispiel von Nau, DÖV 1962, 533, 534.

6) So Hans-Dieter Schultze, Ziele, S. 17, 86.

7) Vgl. Nouvortne, Selbstverwaltungsgarantie, S. 46; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, Vorbem. 4 b) vor § 28 LPlG; Harald Schultze, Raumordnungspläne, S. 17, 86; Fröhling, Landesplanung, S. 152.

plan 1971 Ober-, Mittel- und Unterzentren festgelegt sind, sollen die Regionalpläne nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 LPlG die Kleinzentren ausweisen [1].

Auch die durch Festlegungen in den Regionalplänen zu regelnde "langfristig anzustrebende Entwicklung und Verteilung der Wohn- und Arbeitsstätten nach Nahbereichen" und die zusätzlich festzulegenden Bevölkerungsrichtwerte gehören zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, die die Entwicklung der einzelnen Gemeinden erheblich tangieren [2]. Diese Zielsetzungen hängen sehr eng mit den raumordnerischen Zielsetzungen für die einzelnen Gemeinden, besonders der Funktions- und Zentralitätsbestimmung und der Festlegung von Siedlungsbereichen, zusammen. Die Festlegung von Bevölkerungsrichtwerten soll zu einer "ausgewogenen Bevölkerungsentwicklung beitragen" [3]. Einerseits sollen sie eine weitere Zersiedlung der Landschaft aufhalten und eine sinnvolle Konzentration von Wohn- und Arbeitsstätten fördern [4], andererseits sollen sie verhindern, daß "in den verdichteten Räumen durch überhöhte Planungen ein unnötiges und unerwünschtes Wachstum zu Lasten der ländlichen Räume angeregt wird" [5].

Ein Bevölkerungszuwachs kann von den Gemeinden unter anderem durch die Ausweisung von Siedlungsflächen in Bauleitplänen für die Ansiedlung von Zuwanderern planmäßig gefördert werden [6]. Die Ausweisung von Siedlungsflächen in Bauleitplänen und damit mittelbar auch die Bevölkerungsentwicklung kann durch die Festlegung von Richtwerten für die einzelnen Gemeinden durch die Regionalplanung mindestens teilweise beeinflußt werden. Einer unmittelbaren und exakten Normierung ist die Bevölkerungsentwicklung aber aus verschiedenen Gründen nicht zugänglich [6]. Beispielsweise würden dadurch die Grundrechte der Bürger tangiert. Außerdem bestehen für eine Bevölkerungssteuerung insofern erhebliche Schwierigkeiten, weil in vielen Gemeinden zahlreiche genehmigte, aber noch nicht vollzogene Bauleitpläne mit freien Baugrundstücken vorhanden sind, die noch für eine jahrzehntelange Bevölkerungssteigerung ausreichen [7].

---

1) Vgl. Landesentwicklungsplan 1971, Plansatz 1.5.
2) Vgl. Harald Schultze, Raumordnungspläne, S. 18, 86 ff.; Schreiben des Innenministeriums: Richtwerte für die künftige Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Regionen Baden-Württembergs, LT-Drs. 6/7348 vom 8.4.1975; Landesentwicklungsbericht '75, Nr. 8.6, S. 122 ff.
3) Vgl. Landesentwicklungsbericht '75, Nr. 8.6.1, S. 122.
4) Neuffer, Planungshoheit, S. 95.
5) Landesentwicklungsbericht '75, Nr. 8.6.1, S. 122.
6) Vgl. Riechels, DVBl. 1968, 360, 365.
7) Vgl. Landesentwicklungsbericht '75, Nr. 8.2, S. 119 und Nr. 9.2, S. 147.

Eine derartige, aus den oben angeführten Gründen festgesetzte Bevölkerungssteuerung ist überörtlich bedingt und verletzt daher die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nicht.

Allerdings darf durch die Regionalplanung derjenige Flächenbedarf, der sich aus einem natürlichen Bevölkerungszuwachs (Geburtenüberschuß) und wachsenden Wohnansprüchen in der Gemeinde selbst ergibt, nicht beschnitten werden [1]. Dieser "Eigenbedarf" gehört zum unantastbaren Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung [2]. Deshalb darf die "Eigenentwicklung" der Gemeinden nicht eingeschränkt werden.

Alle raumordnerischen Zielsetzungen, die die Entwicklung der Gemeinden beeinflussen sollen, dürfen eine einmal staatlich gebilligte oder geduldete und auch eingeleitete Entwicklung nicht völlig zum Stillstand bringen oder gar umkehren wollen, wenn nicht ganz überwiegende Gründe des Gemeinwohls dies erfordern [3]. Dies folgt sowohl aus dem gesetzlich vorgeschriebenen Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 4 ROG), das eine Berücksichtigung vorhandener Pläne gebietet, als auch aus dem Grundsatz der unzulässigen Rechtsausübung (venire contra factum proprium).

Problematisch ist aber, vor allem nach der flächenmäßigen Vergrößerung der Gemeinden im Zuge der Verwaltungsreform, wie konkret und bestimmt die raumordnerischen Festsetzungen sein dürfen, wenn sie die kommunale Planungshoheit als Ausfluß des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts nicht rechtswidrig beeinträchtigen sollen [4]. Wie schon mehrfach erwähnt, muß der ausfüllungsbedürftige regionalplanerische Rahmen den Gemeinden einen Spielraum zur eigenen Ausgestaltung belassen. Das bedeutet nicht, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung vor den Grenzen der Gemeinden haltmachen müssen, wenn überörtliche Gründe eine konkretere regionalplanerische Aussage erfordern. Regionalplaneri-

---

1) Vgl. Richtlinien, Abschn. B Nr. 7.2, S. 776; Landesentwicklungsbericht '75, Nr. 6.1, S. 65.

2) H. M.; vgl. u. a. OVG Lüneburg, DÖV 1969, 642; Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 91 f.; Riechels, DVBl. 1968, 360, 363 f.

3) Vgl. OVG Lüneburg, DÖV 1969, 642; Brügelmann-Grauvogel, § 1 BBauG Anm. IV. 3. c) bb) (2); Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 99 f.; nach einem Antrag der Abg. Gerstner u. a., CDU, "Landes- und Regionalplanung, hier: "Eigenentwicklung" der Gemeinden" vom 11.1.1977, LT-Drs. 7/954, soll die Festlegung "Eigenentwicklung" so definiert werden, daß sie den Gemeinden praktisch keine Beschränkung mehr auferlegt und deshalb für die Regionalplanung wertlos wird.

4) Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urt. vom 1.7.1976, 9/75, nicht veröffentl., S. 40 f.

sche Ziele dürfen jedoch nur soweit gehen, wie es zur Verwirklichung dieser Ziele unbedingt notwendig ist [1]. Im allgemeinen wird es genügen, wenn der Regionalplan das "ob" einer Maßnahme oder Planung regelt, das "wie", also die Auswahl zwischen mehreren Alternativen zur Erreichung des Zieles, den Gemeinden oder sonstigen zuständigen Stellen überläßt [2]. Grundsätzlich ist daher davon auszugehen, daß die regionalplanerischen Ziele nicht parzellenscharf festgelegt werden dürfen, wenn sie die kommunale Planungshoheit nicht verletzen sollen [3]. Es sind allerdings Ziele der Raumordnung und Landesplanung denkbar, bei denen aus überörtlicher Sicht nur eine einzige Lösung richtig und erforderlich sein kann, z.B. wenn für ein Objekt nur ein bestimmter Standort in Frage kommt. Dies kann unter Umständen beim Standort von Kraftwerken oder bei der überörtlichen Festlegung von Verkehrswegen vorliegen. Der Landesentwicklungsplan 1971 enthält in einigen Plansätzen derartige exakte Zielsetzungen [4]. Auch der Fachliche Entwicklungsplan "Kraftwerkstandorte" [5] legt genau bezeichnete Flächen fest, die von Nutzungen freizuhalten sind, die der Verwirklichung von Kraftwerksvorhaben entgegenstehen können.

Ebenso wie Rahmengesetze des Bundes nach Art. 75 GG erforderlichenfalls auch Einzelheiten regeln dürfen, wenn sie nur dem Landesgesetzgeber daneben noch einen Spielraum zur Ausfüllung belassen [6], ist es bei derartigen - allerdings nur in extremen Ausnahmesituationen in Betracht kommenden - "Knotenpunkten der Planung" [7] zulässig, daß die Regionalplanung aus überörtlicher Sicht eindeutige Festlegungen trifft und das gemeindliche Planungsermessen insoweit "auf Null reduziert", wenn den Gemeinden insgesamt ein ausfüllungsfähiger,

---

1) Lange, Organisation, S. 213; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 132.

2) Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 14. 1 c); Riechels, DVBl. 1968, 360, 363.

3) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, Einl. Rdnr. 140; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 131; a.A. Fröhling, Landesplanung, S. 149 f., der dies für eine zu formale Abgrenzung hält.

4) Vgl. u.a. Plansatz 2. 562, der den "Bau dritter Schleusenkammern bei den Staustufen Feudenheim, Schwabenheim und Kochendorf" im Neckar vorsieht. Eine konkretere Festlegung ist wohl kaum denkbar.

5) Vgl. Verordnung der Landesregierung über die Verbindlichkeitserklärung des Fachlichen Entwicklungsplans "Kraftwerkstandorte" vom 6. 7. 1976 (Ges. Bl. S. 545).

6) Vgl. BVerfGE 4, 128 f.; 7, 41; 25, 152; Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 75 GG Rdnr. 10 f.

7) So der Ausdruck bei Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Anm. 14. 1 c).

eigener Planungsspielraum bleibt [1].

Auch die vom Innenministerium als oberster Landesplanungsbehörde den Regionalverbänden Bodensee-Oberschwaben und Hochrhein-Bodensee übertragene Aufgabe, entlang eines schmalen Streifens entlang des Bodensees einen "Seeuferplan" als Teilregionalplan aufzustellen, dürfte aus überörtlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt sein [2]. In den Plansätzen 3. 7. 14, 3. 9. 13 und 3. 10. 14 des Landesentwicklungsplans 1971 wird ausdrücklich als Ziel der Raumordnung und Landesplanung erklärt, daß "der Uferbereich des Bodensees unter Wahrung des Landschaftscharakters als bedeutender Erholungsraum weiter ausgebaut wird, dabei vor allem die unmittelbar an das Seeufer angrenzende Landschaft in ihrer natürlichen Eigenart weitgehend erhalten und der Zugang zum Seeufer für die Allgemeinheit erweitert wird".

Angesichts der Bedeutung des Bodensees als Erholungsraum für große Teile des Landes ist ein "Seeuferplan" sicherlich überörtlich bedingt und im übergeordneten Interesse erforderlich, selbst wenn dies sehr stark in die Planungshoheit der betroffenen Gemeinden eingreift.

Auch die Aufgliederung der Entwicklungsachsen (§ 29 Abs. 2 LPlG) in verschiedene Bereiche (Siedlungsbereiche und Freiräume) kann unter Umständen in begründeten Einzelfällen Festlegungen für Gemeindeteile aus übergeordneten Gründen erforderlich machen [3].

Nach Abschluß der Gemeindereform gibt es zahlreiche Gemeinden, die aus mehreren, räumlich voneinander getrennten Ortschaften, den bisher selbständigen Gemeinden, bestehen. Hier steht der neu gebildeten Großgemeinde das durch Art. 28 GG, 71 LV geschützte Selbstverwaltungsrecht einschließlich der kommunalen Planungshoheit, insbesondere der Bauleitplanung, zu. Diese neuen großflächigen Gemeinden haben einen Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen [4].

---

1) Vgl. Beenken, Zur Überprüfung der Bauleitpläne, S. 238 f.; Klotz, DÖV 1967, 187; Mayer-Engelhardt-Helbig, Art. 4 Bay. LPlG Anm. 3; Reiff, BWVBl. 1963, 65, 66; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 131; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, Vorbem. I. 2., S. 23; Weidemann, Bindung, S. 88, 95.

2) Vgl. Gesamtkonzept für den Bodenseeraum, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Nr. 71 vom 6. 9. 1975.

3) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 29 LPlG Anm. 2 zu Nr. 3.

4) Vgl. BVerwGE 45, 25; Erlaß des Innenministeriums über die Auswirkungen der Gemeindereform auf geltende und in der Aufstellung befindliche Bauleitpläne vom 4. 11. 1974 (GABl. S. 1185).

Infolge dieser "Maßstabvergrößerung" und der damit verbundenen Ausweitung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft könnte es zu Konflikten zwischen der Regionalplanung und der kommunalen Planung kommen [1]. Neben den oben angeführten Fällen, in denen aus übergemeindlichen Gründen Zielsetzungen für einzelne Gemeindeteile erforderlich sind, tritt dieses Problem insbesondere bei der Bestimmung der zentralen Orte in Erscheinung. Beispielsweise haben sich viele der im Landesentwicklungsplan 1971 [2] ausgewiesenen zentralen Orte, insbesondere die Mittel- und Unterzentren, inzwischen erheblich vergrößert und umfassen nunmehr teilweise den gesamten Verflechtungsbereich (Mittel- oder Nahbereich).

Der zentrale Ort ist aber nicht mit dem jeweiligen Gemeindegebiet deckungsgleich. Je nach den Verhältnissen kann er größer [3] oder kleiner [4] sein. Überörtliche Belange, beispielsweise die anzustrebende Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten und die Verhinderung der Landschaftszersiedelung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG), die Einbindung in das überörtliche Verkehrsnetz oder die Notwendigkeit der Freihaltung bestimmter Gemeindeteile, können es unter Umständen erforderlich machen, daß die Regionalplanung eine räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit innerhalb eines großräumigen und mehrpoligen Gemeindegebietes festlegt [5].

Deshalb kann der Regionalplan durchaus nur den Hauptort einer Gemeinde als Zentralen Ort und Siedlungsschwerpunkt ausweisen, ohne in unzulässiger Weise

---

1) Vgl. Angst, Aktuelle Probleme der Regionalplanung, S. 15.

2) Gebietsstand vom 31. 12. 1969.

3) Z. B. das gemeinsame Oberzentrum Ravensburg-Weingarten.

4) Z. B. als Ortsteil einer mehrpoligen Gemeinde.

5) Ebenso VG Hannover, DVBl. 1974, 785; Klein, Ziele, S. 58; Landesentwicklungsbericht '75, Nr. 5. 2. 4, S. 57 und Nr. 8. 5., S. 121 f.; vgl. auch § 6 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) Nordrhein-Westfalen vom 19. 3. 1974 (GV. NW. S. 96): Unbeschadet der Planungshoheit der Gemeinden ist die Entwicklung der Siedlungsstruktur auf Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung und innerhalb dieser Gemeinden auf solche Standorte auszurichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, der Freizeitgestaltung sowie der Verwaltung eignen (Siedlungsschwerpunkte); Raumordnungsplan für das Land Schleswig-Holstein vom 16. 5. 1969 (Amtsblatt Schl. - H. S. 315), Nr. V. 17 (3): In Großgemeinden und in Gemeinden, in denen räumlich getrennte Siedlungen stark unterschiedliche Merkmale aufweisen, sollen für die einzelnen Gemeindeteile unterschiedliche Funktionen festgelegt werden.

in die gemeindliche Planungshoheit einzugreifen [1].

Andererseits rechtfertigen überörtliche Gesichtspunkte sicher nicht, im Regionalplan für alle Ortschaften der neuen großflächigen Gemeinden jeweils besondere Aussagen zu machen. Dies ist nur in Einzelfällen zulässig, wenn zwingende Gründe mit überörtlichem Charakter Festlegungen für einzelne Ortsteile erfordern [2].

Das Verhältnis des Regionalplans zu den einzelnen Fachplanungen ist ein weiteres Problem, das der Erörterung bedarf.

Nach der einschlägigen Vorschrift des § 29 Abs. 3 LPlG sind "fachliche Zielsetzungen in Regionalplänen ... den Fachplanungen des Landes, an deren Aufstellung die Regionalverbände beteiligt waren, anzupassen". Soweit Fachplanungen des Landes nicht bestehen, bedürfen fachliche Zielsetzungen in Regionalplänen des Einvernehmens mit den obersten Landesbehörden.

Daraus ist zu entnehmen, daß die Regionalpläne grundsätzlich fachliche Zielsetzungen enthalten können, daß diese sich aber den staatlichen Fachplanungen unterordnen müssen. Von ihrer Aufgabenstellung her als "übergeordnete" und "zusammenfassende" Planung (vgl. § 1 Abs. 2 LPlG) können die Regionalpläne nicht auf fachliche Zielsetzungen verzichten [3]. Landesplanung und Regionalplanung sollen gerade eine Koordination und Zusammenfassung der unterschiedlichen Fachplanungen für die Region herbeiführen. Das heißt andererseits, daß die Regionalpläne die Fachplanungen nicht ersetzen können [4]. Unter Fachplanungen, denen die Regionalpläne nach § 29 Abs. 3 LPlG angepaßt sein müssen, sind nicht nur die fachlichen Entwicklungspläne nach § 25 Abs. 1 Nr. LPlG, sondern auch die nichtförmlichen Pläne der Landesbehörden zu verstehen [5]. Dazu gehören z. B. der Generalverkehrsplan, der Krankenhausbedarfsplan und die Schulentwicklungspläne.

Die Regionalverbände haben also keine Fachplanungshoheit. Sie werden im Gegenteil durch die immer umfassenderen Fachpläne des Landes, die kaum noch einen Fachbereich unberührt lassen, in ihrer Planungszuständigkeit zunehmend eingeengt.

---

1) Vgl. Angst, Aktuelle Probleme der Regionalplanung, S. 13 ff.; Bielenberg, DÖV 1969, 381; Ernst, Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, S. 86; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 135; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 29 LPlG Anm. 2 zu Nr. 2 und Vorbem. 4 b) vor § 28 LPlG; Landesentwicklungsbericht '75, Nr. 5. 2. 5., S. 58.

2) So wohl auch StGH Baden-Württemberg, Urt. vom 1. 7. 1976 - 9/75 -, nicht veröffentl., S. 40 f.

3) Vgl. Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 29 LPlG.

4) Vgl. Finkenstein, DÖV 1969, 56; Lunze, Koordination, S. 19 f.

5) H. M., vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 29 LPlG Anm. 3 a).

Eine enge Bindung der Regionalverbände ist aber erforderlich, um ein Nebeneinander unterschiedlicher fachlicher Zielsetzungen und die dadurch entstehenden Konflikte zu vermeiden [1].

Diese strikte Anpassungspflicht ist allerdings dadurch gemildert, daß die Regionalverbände bei der Aufstellung der Fachplanungen beteiligt werden müssen. So können sie schon frühzeitig die raumordnerischen Entwicklungsvorstellungen für ihren Verbandsbereich zur Geltung bringen. Insofern sind die Regionalverbände nicht daran gehindert, eigene Überlegungen über die räumliche Entwicklung ihres Gebietes in einzelnen Fachgebieten anzustellen [2].

Die Regelungen des § 29 Abs. 2 und 3 LPlG machen deutlich, daß die Regionalpläne zwar fachliche Zielsetzungen enthalten können, sich aber im wesentlichen auf die gesamtplanerischen, auf die Koordination der Raumentwicklung bezogenen Vorstellungen beschränken sollen [3].

Fachpläne für ihr Gebiet dürfen die Regionalverbände nicht aufstellen.

Andererseits sind die Fachplanungsträger, worauf noch zurückzukommen ist, nach der Verbindlichkeitserklärung der Regionalpläne an die darin enthaltenen Ziele der Landesplanung und Raumordnung gemäß § 31 Abs. 2 LPlG i. V. m. § 5 Abs. 4 ROG gebunden.

Die Fachplanungen des Bundes bleiben von § 29 Abs. 2 LPlG unberührt. Dafür gelten die allgemeinen Vorschriften der §§ 5 Abs. 4, 6 ROG und die Raumordnungsklauseln in den einzelnen Fachplanungsgesetzen des Bundes. Durch das Naturschutzgesetz vom 21. 10. 1975 [4] ist den Regionalverbänden die Aufgabe übertragen worden, im Benehmen mit der höheren Naturschutzbehörde Landschaftsrahmenpläne aufzustellen, wenn wichtige Gründe nähere Untersuchungen über die Belastung und Belastbarkeit der natürlichen Gegebenheiten für das gesamte Planungsgebiet oder für Teile des Planungsgebiets erfordern (§ 8 Abs. 2 NaturschutzG).

Auch hierbei sind die in § 30 LPlG genannten Stellen zu beteiligen. Nach § 8 Abs. 2 Satz 4 NaturschutzG sollen die Landschaftsrahmenpläne, soweit erforderlich und geeignet, in die Regionalpläne aufgenommen werden. Der Landschaftsrahmenplan enthält die für einen Teil des Landes ausgeformten Zielsetzungen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge für die weitere Entwicklung von Natur und Landschaft und die Grundzüge der überörtlichen Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung.

---

1) Vgl. Amtl. Begründung zu § 17 Abs. 2 LPlG, LT-Drs. V - 4002, S. 31.
2) Vgl. Informationen zum Landesentwicklungsbericht, Nr. 1. 3, S. 17.
3) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 29 Anm. 3 c).
4) Ges. Bl. S. 654.

III. Regionalplanung dargestellt am Beispiel des Regionalplanentwurfs des Regionalverbandes Nordschwarzwald

Als eine der ersten hat die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Nordschwarzwald am 9. 6. 1976 den Entwurf eines Regionalplans, allerdings ohne die durch § 29 Abs. 4 LPlG vorgeschriebene Begründung, beschlossen und ihn nach § 30 Abs. 3 LPlG den Trägern öffentlicher Belange zugeleitet, um ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben [1].

Um die allgemeinen Aussagen über den Inhalt der baden-württembergischen Regionalpläne zu verdeutlichen, soll dieser Regionalentwurf hier beispielhaft dargestellt und auf seinen rechtlichen Gehalt hin untersucht werden.

Zu Beginn wird festgestellt, daß dieser Regionalplan über die Festlegungen des Landesentwicklungsplans hinaus diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthält, "die der Verwirklichung der angestrebten Entwicklung des Verbandsgebietes dienen sollen und diejenigen Planungen, die aus regionaler Sicht von Bedeutung sind" [2].

Der Regionalplanentwurf Nordschwarzwald besteht aus einem Textteil (Teil A), einer tabellarischen Übersicht mit Begriffsbestimmungen (Teil B), einer Strukturkarte im Maßstab 1 : 200 000 (Teil C) und einer Raumnutzungskarte im Maßstab 1 : 100 000 (Teil D).

Der Textteil folgt der durch die verbindlichen Richtlinien des Innenministeriums für die Ausarbeitung von Regionalplänen vom 10. 6. 1975 vorgegebenen Gliederung [3]. Ebenso enthalten die beiden Karten die in den Richtlinien vorgeschriebenen Darstellungen neben anderen, vom Regionalverband Nordschwarzwald selbständig festgelegten Zielsetzungen. Eine selbständige Arbeit des Regionalverbandes stellt die tabellarische Übersicht dar, die Aussagen für die Gemeinden des Verbandsbereiches sowie alle Ortsteile der Gemeinden enthält.

Als "allgemeines landesplanerisches Entwicklungsziel" bestimmt der Entwurf, die Region Nordschwarzwald "in ihrer Entwicklung so zu fördern, daß die vorgefundenen Gegebenheiten sowohl im Bereich der Gesamtwirtschaft als auch des Fremdenverkehrs und der Erholung ... gesichert und gesteigert werden", daß "der Leistungsaustausch innerhalb der Region und mit den benachbarten Wirtschaftsräumen

---

1) Entwurf Regionalplan 1976 für die Region Nordschwarzwald, hrsgg. vom Regionalverband Nordschwarzwald, Pforzheim, 1976.

2) S. 3.

3) GABl. S. 773.

innerhalb und außerhalb des Landes verstärkt wird" und daß "sie am allgemeinen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritt im Lande teilnimmt ..." [1].

Diese pauschalen und wenig aussagekräftigen Sätze beinhalten zwar ein politisches Programm, stellen aber keine Ziele der Raumordnung und Landesplanung dar, an denen Planungen und Maßnahmen anderer Träger rechtswirksam geprüft werden könnten.

Ähnlich verhält es sich mit den anschließend als "allgemeine Ziele für die Entwicklung der Region" bezeichneten, in Ergänzung zu den Raumordnungsgrundsätzen des § 2 Abs. 1 ROG und des Landesentwicklungsplans festgelegten zehn raumpolitischen Grundsätzen [2].

Diese enthalten teilweise allgemeine Aussagen in Form unbestimmter Rechtsbegriffe, die mit den Programmsätzen des § 1 BBauG vergleichbar sind und an denen sich die kommunale Bauleitplanung orientieren soll. Beispielsweise bestimmt der zweite Grundsatz, daß "die wachsenden Ansprüche an den Raum" sorgfältig gegeneinander abzuwägen sind. "Die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungen aller Art und für Verkehr ist auf das erforderliche Maß zu beschränken. Die Zersiedelung der Landschaft ist zu verhindern."

Andere Raumordnungsgrundsätze des Regionalplanentwurfs enthalten eher regionalpolitische Wünsche, bei denen nicht ersichtlich ist, wie sie erreichbar sind. Dies gilt u. a. für den zehnten Grundsatz, wonach "bei Entscheidungen, die von wirtschaftlichen Überlegungen abhängen", die gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte den einzelwirtschaftlichen vorgehen sollen.

Eine strikte und kleinliche Anwendung dieser Grundsätze auf kommunale Planungen durch die Genehmigungsbehörden würde nach deren Verbindlichkeitserklärung wahrscheinlich zu vielen Streitigkeiten führen.

Im folgenden zweiten Kapitel [3] werden die im Landesentwicklungsplan enthaltenen Entwicklungsachsen nochmals genannt und dazu ergänzend weitere regionale Entwicklungsachsen ausgewiesen. Diese Achsen sind in der Strukturkarte geographisch dargestellt. Außerdem werden in der tabellarischen Übersicht die einzelnen Orte bestimmt, die in diesen Achsen liegen.

Die Funktion dieser Achsen bleibt aber ziemlich unbestimmt, wenn es beispielsweise heißt, in der Landesentwicklungsachse Pforzheim-Calw-Nagold-Horb "soll

---

1) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, S. 5.

2) a. a. O. S. 5 ff.

3) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, "2. Entwicklungsachsen", S. 8 f.

durch eine Verbesserung der Standortsvoraussetzungen die gewerbliche Wirtschaft gefördert werden, Schwerpunkte dieser Entwicklung sollen die Zentralen Orte sein; in ihnen soll auch der Ausbau von sozialen und kulturellen Einrichtungen vorrangig erfolgen. Bei jeder planerischen Maßnahme ist das Landschaftsbild besonders zu berücksichtigen" [1].

Im folgenden dritten Kapitel wiederholt der Regionalplanentwurf [2] die im Landesentwicklungsplan festgelegten Zentralen Orte und weist gemäß § 29 Abs. 2 Nr. 2 LPlG zusätzliche, bestehende oder auszubauende Kleinzentren aus. Auch die Zentralen Orte werden in der Strukturkarte und in der tabellarischen Übersicht genau auf einzelne Ortsteile, nicht nur auf Gemeinden, festgelegt.

Außerdem werden alle Gemeinden den Verflechtungsbereichen der einzelnen Mittelzentren (Mittelbereiche) und der Kleinzentren (Nahbereiche) zugeordnet. Hier dürfte es sich mehr um die Feststellung eines bestehenden Zustandes auf Grund der tatsächlich vorhandenen Verflechtungen als um eine selbständige planerische Festlegung handeln.

Ebenso wie bei der Darstellung der Landes- und Regionalachsen bleiben auch hier die praktischen Konsequenzen, z. B. in Bezug auf die finanzielle Förderung durch das Land und den Finanzausgleich, unklar. Aus den Planaussagen läßt sich lediglich der Schluß ziehen, daß bestimmte Einrichtungen in den Zentralen Orten vorhanden sein oder geschaffen werden sollen und daß damit vermutlich in den übrigen, nicht mit dem Prädikat "Zentraler Ort" versehenen Gemeinden derartige Einrichtungen nicht gefördert werden.

Ein darüberhinausgehendes, absolutes Verbot gegenüber den Kommunen, solche Einrichtungen außerhalb der Zentralen Orte zu erstellen, kann daraus wohl nicht hergeleitet werden. Es ist kein Grund ersichtlich, einer finanzstarken Gemeinde außerhalb eines Zentralen Ortes die Errichtung bestimmter Einrichtungen mit eigenen Mitteln zu verbieten. Eine derart strikte Konzentration aller Versorgungseinrichtungen würde gegen das verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht verstoßen.

Im vierten Kapitel bestimmt der Regionalplanentwurf [3] in einer Tabelle zahlenmäßig genau die für die einzelnen Nahbereiche bis zum Jahr 1990 anzustrebenden Bevölkerungsrichtwerte auf Grund des von der obersten Landesplanungsbehörde

---

1) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, S. 9.
2) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, "3. Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche", S. 10 ff.
3) "4. Bevölkerungsrichtwerte; Richtwerte für Erwerbsstellen", S. 16 f.

für die ganze Region vorgegebenen Richtwertes [1]. Außerdem werden Richtwerte für Erwerbsstellen in den einzelnen Mittelbereichen genannt. In der tabellarischen Übersicht des Teils B werden darüberhinaus exakte Bevölkerungsrichtwerte für jede Gemeinde gesondert festgelegt. Dies geht weit über den durch das LPlG und den darauf beruhenden Richtlinien vorgeschriebenen Rahmen der Regionalplanung hinaus.

Aus diesen Richtwerten läßt sich in Verbindung mit der ebenfalls vom Regionalplanentwurf vorgeschriebenen Siedlungsdichte ohne weiteres der für die künftige Bebauung notwendige und ausreichende Flächenbedarf für jede einzelne Gemeinde errechnen. Damit ergeben sich sehr weitgehende Auswirkungen für die Flächennutzungsplanung der Kommunen. Eine sture und schematische Anwendung dieser Zahlen würde die Planungshoheit der Gemeinden erheblich einschränken. Deshalb ist die Festlegung von Bevölkerungsrichtwerten für alle Gemeinden und nicht nur wie im LPlG vorgesehen für die regelmäßig mehrere Gemeinden umfassenden Nahbereiche nicht unbedenklich [2].

Im übrigen ist die Festlegung exakter Richtwerte angesichts der unsicheren Prognosen sehr fragwürdig und bedarf sicherlich einer fortlaufenden Fortschreibung. Der Regionalplanentwurf enthält auch keine Aussage darüber, ob und wie die angestrebten Bevölkerungsrichtwerte und die Richtwerte für die Erwerbsstellen tatsächlich erreicht werden können.

Das Kapitel "6. 1 Naturschutz und Landschaftspflege" [3] bestimmt als Ziel, "die vielfältige Gliederung der Landschaft ... zu erhalten und zu bewahren". Die weiteren textlichen Zielsetzungen sind so wenig konkret, daß sie über die im NaturschutzG, im Landwirtschafts- und LandeskulturG und im LandeswaldG enthaltenen allgemeinen Bestimmungen zum Schutz von Natur und Landschaft nicht hinausgehen und deshalb im Grunde überflüssig sind.

Allerdings werden in der Raumnutzungskarte "Regionale Grünzüge" festgelegt, die nach dem Text dem ökologischen Ausgleich, der Siedlungsgliederung, der Erholung und der Landschaftsgliederung in den Entwicklungsachsen dienen sollen. In den "Regionalen Grünzügen" soll keine verstärkte Siedlungs- und Gewerbeentwicklung stattfinden.

---

1) Schreiben des Innenministeriums: Richtwerte für die künftige Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Regionen Baden-Württemberg, LT-Drs. 6/7348 vom 8. 4. 1975; Landesentwicklungsbericht '75, Nr. 8. 6, S. 122 ff.

2) So wohl auch StGH Baden-Württemberg, Urt. vom 1. 7. 1976 - 9/75 -, nicht veröffentl., S. 40 f.

3) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, S. 19 f.

Die "regionalen Grünzüge" sind in der Raumnutzungskarte nahezu parzellenscharf bis auf ca. 100 bis 200 Meter genau festgelegt. Zusammen mit den übrigen Darstellungen der Raumnutzungskarte stellen sie ein derart enges Korsett für die kommunale Planung dar, daß dafür, wie noch erläutert wird, nahezu kein echter Spielraum mehr bleibt.

Außerdem werden in der Raumnutzungskarte neben den bereits bestehenden Natur- und Landschaftsschutzgebieten auch für das ganze Gebiet der Region sehr zahlreiche geplante Natur- und Landschaftsschutzgebiete sowie ein anzustrebender Naturpark Nordschwarzwald ausgewiesen. Nach der eindeutigen Regelung der §§ 21, 22, 23, 58 NaturschutzG werden aber schutzwürdige Gebiete durch Rechtsverordnungen der Naturschutzbehörden zu Natur- und Landschaftsschutzgebieten bzw. Naturparken erklärt. Daher greift der Regionalverband Nordschwarzwald durch diese Festlegungen unzulässig in die Verwaltungskompetenzen der Naturschutzbehörden ein. Die Befugnis des Regionalverbandes, Landschaftsrahmenpläne nach § 8 Abs. 2 NaturschutzG aufzustellen, wenn wichtige Gründe nähere Untersuchungen über die Belastung und Belastbarkeit der natürlichen Gegebenheiten für das gesamte Planungsgebiet oder für Teile des Planungsgebiets es erfordern, berechtigt ihn nicht, im Regionalplan für den gesamten Verbandsbereich geplante Schutzbereiche verbindlich festzulegen. Nach der Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans wäre sonst die durch das NaturschutzG normierte Verwaltungstätigkeit der Naturschutzbehörden weitgehend eingeschränkt.

Auch in den Kapiteln "6. 2 Erholungsvorsorge und Fremdenverkehr" und "6. 3 Kurerholung" [1] werden Leerformeln (z. B.: "Einrichtungen für die Ferienerholung sind zu verbessern und/oder neu zu schaffen ... Um die Kurorte wettbewerbsfähig zu erhalten, sind die Kureinrichtungen an die modernen therapeutischen Erkenntnisse anzupassen") formuliert, die kaum als eindeutige, rechtlich durchsetzbare Ziele der Raumordnung und Landesplanung angesehen werden können.

Daneben gibt es aber auch Zielsetzungen, die den kommunalen Planungsspielraum deutlicher eingrenzen. Beispielsweise wird bestimmt, daß in Ferienerholungsgebieten "das Landschaftsbild bei der Siedlungsentwicklung Vorrang" hat und daß bei gewerblichen Ansiedlungen "insbesondere auf die Reinhaltung der Luft und auf Ruhe zu achten ist" [2].

Eine eindeutig städtebauliche Aussage ohne überwiegend überörtliche Bezüge, die nicht zu den Aufgaben der Regionalplanung gehört, liegt wohl vor, wenn festgelegt wird, daß "die bauliche Gestaltung der Fremdenverkehrsanlagen aller

1) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, S. 21 ff.
2) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, S. 21.

Art ... sich der Landschaft anzupassen" hat 1).

Das Kapitel "7/8. Siedlung, Wohnungswesen" 2) enthält echte, eigenständige regionalplanerische Aussagen. Zusammen mit den Darstellungen in der Strukturkarte, der Raumnutzungskarte und der tabellarischen Übersicht gehen sie aber so weit, daß sie für die vorbereitende Bauleitplanung praktisch keinen Raum mehr belassen.

Bei der Siedlungsentwicklung werden für alle Orte, d.h. auch die Ortsteile innerhalb der selbständigen Gemeinden, drei Kategorien (verstärkte Siedlungsentwicklung, durchschnittliche Siedlungsentwicklung, Eigenentwicklung) vorgesehen. Zusätzlich wird jedem dieser Orte eine der Funktionen "vorrangig Wohnen", "vorrangig Gewerbe und Industrie" oder "vorrangig Land- und Forstwirtschaft" zugewiesen.

Außerdem wird für alle Gemeinden des Verbandsbereiches die Wohnungsdichte, d.h. die Zahl der Wohneinheiten pro Hektar Siedlungsfläche, festgelegt. Aus der Wohnungsdichte, der Belegungsziffer (Einwohner pro Wohneinheit) und den Bevölkerungsrichtwerten wird dann schematisch ohne Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten der Flächenbedarf für Wohnbauland bis 1990 für alle Gemeinden errechnet und in der tabellarischen Übersicht exakt in Hektar Siedlungsfläche festgesetzt.

In der Raumnutzungskarte werden darüberhinaus die so errechneten Siedlungsflächen innerhalb der Gemeinden durch rote Karomarkierungen und die geplanten Gewerbe- und Industrieansiedlungsflächen durch graue Karomarkierungen lokalisiert. Zusätzlich wird in der Raumnutzungskarte die Siedlungsentwicklung am Rande vieler Ortschaften durch eine graue Markierung parzellenscharf abgegrenzt.

Mit diesen Bestimmungen geht der Regionalplanentwurf Nordschwarzwald weit über die Bestimmungen des LPlG und der dazu ergangenen Richtlinien hinaus. Wie schon dargelegt, ist es nach § 29 Abs. 2 LPlG Aufgabe des Regionalplans, auf Grund überörtlicher Erfordernisse Bereiche mit verstärkter Siedlungsentwicklung und Orte mit Eigenentwicklung sowie die Funktion einzelner Orte unter Umständen festzulegen. Überörtliche Gesichtspunkte erfordern es aber sicher nicht in jedem Fall, im Regionalplan derart zahlenmäßig exakte und parzellenscharfe Darstellungen für die gesamte Region und alle Orte auch innerhalb der selbständigen Gemeinden auszuweisen.

Vor allem in den Entwicklungsachsen, die für eine verstärkte Bündelung der

---

1) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, S. 23.
2) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, S. 24 ff.

Siedlung vorgesehen sind, verhindern die zahlreichen Festlegungen des Regionalplanentwurfs, insbesondere die vielfältigen Darstellungen der Raumnutzungskarte (z.B. die geplanten Natur- und Landschaftsschutzgebiete, die Regionalen Grünzüge, die geographisch genauen Markierungen für die geplanten Siedlungs- und Gewerbegebiete, die Markierungen für die Siedlungsbegrenzung sowie die land- und forstwirtschaftlichen Vorrangbereiche), praktisch eine selbständige Möglichkeit zur Ausweisung von Siedlungsflächen durch die Gemeinden außerhalb der vom Regionalplan dafür vorgesehenen Bereiche.

Damit bliebe den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nahezu kein eigener Spielraum für die Bauleitplanung mehr. Deshalb überschreitet hier der Regionalplanentwurf Nordschwarzwald den zulässigen Rahmen für überörtliche Festlegungen und greift insoweit in den verfassungsrechtlich garantierten Kernbereich der kommunalen Planungshoheit ein.

Dies gilt auch für die zahlreichen städtebaulichen Aussagen dieses Kapitels, z.B. zur Hangbebauung und zum Bau von Hochhäusern, für die keine überörtlichen Erfordernisse ersichtlich sind und die durch die Vorschriften des BBauG und der BauNVO erschöpfend geregelt sind.

Demgegenüber sind die Aussagen zum Kapitel "9. Wirtschaft" wiederum sehr pauschal [1].

Auch einzelne Zielsetzungen im Kapitel "10.1 Landwirtschaft" und "10.2 Forstwirtschaft" gehen kaum über die allgemeinen Grundsätze des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes und des Landeswaldgesetzes hinaus [2]. Gemäß den Richtlinien des Innenministeriums für die Ausarbeitung von Regionalplänen werden aber in der Raumnutzungskarte sehr zahlreich landwirtschaftliche Vorrangbereiche, "in denen die landwirtschaftliche Nutzung Vorrang hat" und die "als Produktionsgrundlage langfristig zu sichern" sind, sowie forstwirtschaftliche Vorrangbereiche, "in denen die forstwirtschaftlichen Belange Vorrang haben" und die "nur in dem unbedingt erforderlichen Umfang unter Abwägung der gesamtwirtschaftlichen Belange für andere Nutzungen herangezogen werden" sollen, ausgewiesen. Die Festlegung dieser Vorrangbereiche auf Grund überörtlicher Erfordernisse ist grundsätzlich nicht zu beanstanden.

Zusammen mit den bereits erwähnten kartographischen Darstellungen zur Siedlungsentwicklung bedeuten sie allerdings ein sehr engmaschiges Netz von Vorgagaben, das der kommunalen Planung nahezu keinen Raum zur selbständigen Ausgestaltung beläßt.

---

1) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, S. 29 ff.
2) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, S. 32 f.

Auch die folgenden Kapitel [1] enthalten für einzelne Fachbereiche im wesentlichen Zielsetzungen, die kaum über die Bestimmungen der verschiedenen Fachgesetze [2] und Fachplanungen [3] hinausgehen. Beispielsweise ist die allgemeine Aussage, daß "Grund- und Oberflächenwasser vor Gefahren und Schaden durch wassergefährdende Stoffe zu schützen" sind, überflüssig, weil dieses Ziel durch das Wasserhaushaltsgesetz und das Wassergesetz ausreichend geregelt ist.

Die in der Raumnutzungskarte dargestellten geplanten Wasserschutz- und Quellenschutzgebiete werden nach §§ 96, 110 WasserG von den zuständigen Wasserbehörden durch Rechtsverordnung und nicht durch den Regionalplan festgelegt. Hier greift der Regionalverband unzulässigerweise in die Verwaltungszuständigkeit der Wasserbehörden ein.

Der zusätzlichen Ausweisung von "Wasserschongebieten" zur Sicherung einer zukünftig ausreichenden Wasserversorgung in der Raumnutzungskarte, die "besonders zu schützen" seien, fehlt es einer gesetzlichen Grundlage. Außerdem wird nicht erklärt, was in "Wasserschongebieten" getan werden darf und unterlassen werden muß.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Regionalplanentwurf Nordschwarzwald neben sehr allgemeingehaltenen, als Ziele der Raumordnung und Landesplanung kaum brauchbaren Aussagen, einer stattlichen Zusammenstellung von fachlichen Zielsetzungen, für die eigentlich andere Behörden zuständig sind, sowie einigen unzulässigen städtebaulichen Festsetzungen nur sehr wenig neue, eigenständige regionalplanerische Ziele enthält. Dazu gehören unter anderen die Ausweisung der Kleinzentren, die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte, die Richtwerte für die Bevölkerungsentwicklung und die Erwerbsstellen sowie die Ziele für die künftige Siedlungsstruktur. Die Festsetzungen des Regionalplanentwurfs zur Siedlungsentwicklung sind allerdings so konkret, daß sie, vor allem auch im Zusammenhang mit den übrigen verbindlichen Festlegungen der Raumnutzungskarte, der kommunalen Bauleitplanung keinen Spielraum belassen und deshalb in unzulässiger Weise in den verfassungsrechtlich garantierten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen.

---

1) Regionalplanentwurf Nordschwarzwald, "11. Verkehrswesen", S. 34 ff., "12. Energieversorgung", S. 39, "13. Wasserwirtschaft, Abfallbeseitigung", S. 40 ff., "14. Bildungswesen; Allgemeine Kulturpflege", S. 43 f., "15. Sportstätten", S. 45, "16. Gesundheitswesen", S. 46 f.

2) Z. B. BFernstraßenG, WasserhaushaltsG, WasserG, AbfallG, SchulG.

3) Z. B. Generalverkehrsplan, Abfallbeseitigungsplan, Bildungspläne, Krankenhausbedarfsplan.

IV. Das Aufstellungsverfahren

Der Regionalplan wird von der Verwaltung des Regionalverbandes aufgestellt. Das Verfahren hat große Ähnlichkeit mit dem Aufstellungsverfahren der Bauleitpläne. In allen Phasen des Aufstellungsverfahrens hat der beratende Planungsausschuß mitzuwirken. Die entscheidenden Beschlüsse:

- Beschluß, einen Regionalplan aufzustellen und die erforderlichen Stellen nach § 30 Abs. 1 LPlG bei der Ausarbeitung zu beteiligen,
- Beschluß über den Regionalplanentwurf und die Einleitung des Beteiligungsverfahrens nach der Ausarbeitung gemäß § 30 Abs. 3 LPlG und
- der abschließende Beschluß über den Regionalplan mit Feststellung als Satzung,

fallen nach § 14 Abs. 2 Nr. 2 LPlG in die Zuständigkeit der Verbandsversammlung.

Da der Regionalverband kein Mitgliederverband ist, müssen nach der Rahmenvorschrift des § 5 Abs. 3 ROG mindestens die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren beteiligt werden.

Das baden-württembergische LPlG geht weit über diese Mindestvorschriften hinaus und verlangt in § 30 LPlG eine Beteiligung der Landesbehörden, der Gemeinden, der übrigen Träger der Bauleitplanung, der Landkreise sowie der sonstigen in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen des Bundes und des Landes, soweit diese berührt sein können. Die Beteiligung hat in zwei Stufen zu erfolgen, nämlich erstmals bei der Ausarbeitung, also vor der erstmaligen Festlegung des Regionalplanentwurfs, und dann nochmals nach der Ausarbeitung [1].

Als Grundlage der Planungsarbeiten dient die Mitteilungspflicht aller Planungsträger, nicht nur der Beteiligten nach § 30 Abs. 1 LPlG, sondern beispielsweise auch der privaten Planungsträger [2], über ihre beabsichtigten Planungen gegenüber den Regionalverbänden.

Zu den nach § 30 Abs. 1 LPlG zu beteiligenden Stellen gehören vor allem die Träger der Bauleitplanung (vgl. § 4 Abs. 5 Satz 2 ROG), in erster Linie also die Gemeinden. Denn eine der wichtigsten Aufgaben des Regionalplans stellt die Beeinflussung der Bauleitplanung aus überörtlichen Gesichtspunkten dar [3]. Träger

---

1) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 30 LPlG Rdnr. 3; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 30 LPlG Anm. 1.

2) Dazu gehören insbesondere Unternehmen, die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen durchführen, z. B. private Energieversorgungsunternehmen oder Verkehrsbetriebe; vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 22 LPlG Anm. 2.

3) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 30 LPlG Anm. 2 b).

der Bauleitplanung sind neben den Gemeinden die Planungsverbände nach § 4 Abs. 1 BBauG, die Planungszweckverbände nach § 2 Abs. 1 GKZ, die Verwaltungsgemeinschaften nach §§ 59 ff. GO und die Nachbarschaftsverbände [1].

Die Mitwirkung der Gemeinden ist sehr wichtig, weil sie die örtlichen Gegebenheiten am besten kennen, die Grundlage für die regionalplanerischen Aussagen sind [2]. Außerdem liegt die Verwirklichung der Regionalpläne hauptsächlich in den Händen der Gemeinden. Sie werden sich eher zur Verwirklichung der regionalplanerischen Ziele bereit finden, wenn ihre Vorstellungen in einem Beteiligungsverfahren berücksichtigt wurden [3]. Insofern fördert die Mitwirkung der Kommunen eher eine freiwillige Durchführung der Regionalplanung; möglicherweise können Aussagen konkreter als üblich sein, wenn die Gemeinden an deren Aufstellung mitgewirkt haben.

Eine Mitwirkung der Gemeinden ist auch deshalb erforderlich, weil sie nur dann nach § 34 LPlG einen Ersatzanspruch gegen das Land geltend machen können, wenn sie vor der Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans die höheren Landesplanungsbehörden über eine notwendige Bebauungsplanänderung informiert haben.

Abgesehen von diesen praktischen Überlegungen haben die Gemeinden einen Rechtsanspruch auf Beteiligung an der Regionalplanung, der nicht nur durch einfachgesetzliche Regelungen (§ 30 LPlG, §§ 1 IV, 4 V, 5 III 2 ROG) eingeführt ist, sondern sich auch aus verfassungsrechtlichen Bestimmungen herleiten läßt.

Nach herrschender Meinung haben die Gemeinden einen Rechtsanspruch auf Beteiligung an allen fachlichen und überörtlichen Planungen, die ihre örtliche Planungshoheit berühren können [4]. Das Bundesverwaltungsgericht hat dieses allgemeine Mitwirkungsrecht der Gemeinden aus der durch Art. 28 GG und den entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen gewährleisteten kommunalen Planungshoheit hergeleitet. Die in der Regionalplanung liegende Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung kann auf die Dauer nur durch eine ent-

---

1) Vgl. Erlaß, Abschn. A. III. Anlage 1, S. 771.

2) Ernst, Die Gemeinden in der Raumordnung, S. 39; Haarmann, DVBl. 1964, 722, 731.

3) Haarmann, DVBl. 1964, 722, 731; Rasch, VwPr. 1968, 76; Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 30 LPlG Rdnr. 2 b); Ernst, Der Landkreis 1974, 455, 460.

4) BVerwG, DVBl. 1969, 362 = DÖV 1969, 428; BVerwGE 31, 263; Götz, Regionalplanung, S. 994 f.; Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht, S. 36 f.; Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 116; Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 27; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 132; Schrödter, § 2 BBauG Rdnr. 1.

sprechende Mitwirkung der Gemeinden kompensiert werden.

Dabei handelt es sich nicht um ein Problem, das allein im Verhältnis der Regionalplanung zur Selbstverwaltung auftritt. Die Frage, inwieweit der Staat zur Beteiligung der Kommunen verpflichtet ist, wenn durch seine Maßnahmen die Interessen der kommunalen Selbstverwaltung berührt sind, tritt in vielen Bereichen auf.

Insbesondere bei der kommunalen Gebietsreform stellt sich das Problem der Mitwirkung der Gemeinden in ähnlicher Weise wie bei der Landesplanung [1]. Allgemein wird bei der kommunalen Neugliederung und auch bei der Landesplanung ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht auf Anhörung bejaht. Neben der Herleitung aus der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wird dies mit dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs [2], dem Rechtsstaatsprinzip [3] und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit [4] begründet. Alle Rechtssubjekte, auch die Gemeinden, haben ein Anhörungsrecht, wenn sie in ihren Rechten durch staatliche Maßnahmen betroffen werden.

Die Beteiligung der Gemeinden nach § 30 LPlG darf sich nicht in einer rein formalen Anhörung erschöpfen. Dies wird durch die Regelung des § 30 Abs. 3 LPlG unterstrichen [5].

Entsprechend dem Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 4 ROG) und der in § 4 Abs. 5 ROG geforderten gegenseitigen Abstimmungspflicht der verschiedenen Planungen, womit die Berücksichtigung der Planungen auf unterer Ebene verlangt wird, muß die Mitwirkung über eine bloße Anhörung hinausgehen [6].

Eine wirksame Beteiligung setzt eine frühzeitige Mitwirkung [7] sowie eine umfassende und rechtzeitige Information über den Regionalplanentwurf, die Begrün-

---

1) Vgl. Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 26 f.
2) So Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 82 f.; Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 28; Stich, Rechtsschutzprobleme, S. 131; Ule-Laubinger, DVBl. 1970, 760, 761.
3) Vgl. Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz, S. 149; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 103 GG Rdnr. 92; Ule, VwA 60, 101, 121; Ule-Laubinger, DVBl. 1970, 760.
4) Vgl. Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht, S. 36 f.
5) Vgl. dazu Bielenberg, DÖV 1969, 381; Blümel, DVBl. 1973, 440; Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 26 LPlG Rdnr. 6; Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 117; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 30 LPlG Anm. 4.
6) Vgl. Gutachten, Abschn. E. II. 3., S. 19.
7) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 26 LPlG Anm. 3; Weidemann, Bindung, S. 134.

dung und die zugrundeliegenden Analysen der räumlichen Struktur voraus. Dies ist notwendig, damit die Anregungen noch berücksichtigt werden können, bevor sich die planerische Konzeption verfestigt hat.

Die Gemeinden und die anderen Beteiligten i. S. v. § 30 Abs. 1 LPlG müssen die Gelegenheit haben, innerhalb einer angemessenen Frist schon vor der Erarbeitung des Regionalplans Vorschläge zu machen und danach nochmals zum Planentwurf Stellung zu nehmen und eventuell Gegenvorschläge zu unterbreiten.

Nach dem Erlaß des Innenministeriums über die Aufstellung der Regionalpläne [1] sollen die beteiligten Planungsträger ihre Stellungnahme innerhalb von drei Monaten abgeben. Diese Frist dürfte ausreichend sein.

Das Beteiligungsverfahren zwischen der Festlegung des Regionalplanentwurfs und der endgültigen Beschlußfassung über den Regionalplan (§ 30 Abs. 3 LPlG) ähnelt dem Beteiligungsverfahren bei der Aufstellung von Bauleitplänen (§ 2 a Abs. 6 BBauG) [2]. Der Regionalverband hat danach die eingegangenen Anregungen und Bedenken zu prüfen. Dann muß er diese mit den Beteiligten möglichst mündlich erörtern und ihnen das abschließende Ergebnis mitteilen.

Ein Einvernehmen zwischen dem Regionalverband und den Beteiligten ist nicht notwendig, aber wünschenswert. Eine zwingende Forderung nach der Herbeiführung eines Einvernehmens dürfte deswegen unzulässig sein, weil die überörtliche Planung dann vollständig von den Kommunen abhängig wäre [3].

Die Regionalverbände müssen sich aber mit den Bedenken und Anregungen gründlich auseinandersetzen und eine gegenseitige Abstimmung versuchen. Dies ergibt sich aus § 30 Abs. 3 LPlG, § 4 Abs. 5 ROG [4]. Unterstrichen wird diese Abstimmungspflicht durch die Regelung (§ 30 Abs. 3 Satz 3 LPlG), daß die nicht berücksichtigten Anregungen und Bedenken mit einer Stellungnahme des Regionalverbandes bei der Vorlage des Regionalplans zur Verbindlichkeitserklärung beizufügen sind [5].

---

1) Nr. 5. 12, S. 770.
2) Amtl. Begründung zu § 19 Abs. 3 LPlG, LT-Drs. V-4002 vom 5. 2. 1971, S. 32; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 30 LPlG Anm. 4.
3) Vgl. Brügelmann-Asmuß, § 5 ROG Anm. III. 6 b); Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 9. g) dd).
4) Bielenberg, DÖV 1969, 381; Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 26 LPlG; ders., Landesplanungsgesetz, § 26 LPlG Rdnr. 6.
5) Vgl. dieselbe Regelung bei den Bauleitplänen in § 2 Abs. 6 Satz 5 BBauG.

Außer den Gemeinden und den übrigen Trägern der Bauleitplanung sind nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 LPlG auch die Landkreise zu beteiligen.

Die grundsätzlichen Stellungnahmen, die von den Gemeinden und Landkreisen im Beteiligungsverfahren abgegeben werden, fallen nicht unter die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Daher ist das Hauptorgan, der Gemeinderat oder Kreistag, und nicht der Bürgermeister bzw. Landrat, zuständig [1].

Neben den Gemeinden und Landkreisen sind die Landesplanungsbehörden aller Ebenen nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 LPlG zu beteiligen [2]. Außerdem sind nach § 30 Abs. 1 Nr. 3 LPlG die sonstigen in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen des Bundes und des Landes zu beteiligen, soweit sie berührt sein können [3].

Neben der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung der öffentlichen Planungsträger kann auch die Beteiligung privater Planungsträger (z. B. von Energieversorgungsunternehmen und Verkehrsbetrieben) in Frage kommen [4].

Das Verfahren ist für alle nach § 30 Abs. 1 und 3 LPlG zwingend Beteiligten gleich. Alle Beteiligten können zum gesamten Regionalplan Anregungen und Bedenken vorbringen, nicht nur bezüglich der sie berührenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung [5].

Ein ohne die in § 30 LPlG vorgeschriebene Beteiligung aufgestellter Regionalplan dürfte ebenso wie ein Bauleitplan, der ohne die nach § 2 a Abs. 6 BBauG erforderliche öffentliche Auslegung aufgestellt wurde, nichtig sein [6].

---

1) Ebenso Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 26 LPlG Rdnr. 7; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 30 LPlG Anm. 2 b).
2) Vgl. Erlaß Nr. 5.1, Anlage 1, Teil A. I., S. 771.
3) Eine Aufstellung dieser "sonstigen Stellen" ist in: Erlaß, Anlage 1, Teil B, S. 771 enthalten.
4) Erlaß, Nr. 5.1, S. 769.
5) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 26 LPlG Anm. 3.
6) So Blümel, DVBl. 1973, 441; Löwer, JuS 1975, 779, 782; Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 31; ebenso für die Gesetze der kommunalen Neugliederung: Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz, S. 151.

V. Die Aufsichtsrechte des Landes über die Regionalplanung und die Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans

Zusätzlich zu den bereits genannten Stellen müssen nach § 30 Abs. 1 LPlG auch die Landesplanungsbehörden aller Stufen (vgl. § 2 LPlG) bei und nach der Ausarbeitung beteiligt werden. Die Mitwirkungsrechte der Landesplanungsbehörden gehen aber zum Teil weit über diejenigen der anderen nach § 30 Abs. 1 LPlG zu beteiligenden Stellen hinaus.

Nach §§ 12 Abs. 9, 15 Abs. 1 LPlG sind die Landesplanungsbehörden zu den Sitzungen der Verbandsversammlung und des Planungsausschusses einzuladen. Die Landesplanungsbehörden können Vertreter entsenden, denen auf Verlangen das Wort zu erteilen ist. Die Regionalverbände haben nach § 30 Abs. 1 Satz 2 LPlG die Landesplanungsbehörden kontinuierlich über den Fortgang der Planungen zu unterrichten.

Außerdem beraten die oberste und die höheren Landesplanungsbehörden, d. h. das Innenministerium und die Regierungspräsidien, die Regionalverbände und unterrichten sie über die in Betracht kommenden landesplanerischen Gesichtspunkte.

Auf Grund dieser sehr weitgehenden Mitwirkungsrechte sind die Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Regionalplanung durch die Landesplanungsbehörden vielfältig. Die Regionalverbände sind aber an die Beratung nach § 24 LPlG und die Anregungen und Bedenken nach § 30 LPlG rechtlich nicht gebunden.

Darüber hinaus können die oberste und die höheren Landesplanungsbehörden, also das Innenministerium und die Regierungspräsidien, den Regionalverbänden nach § 28 Abs. 1 Satz 2 LPlG Weisungen erteilen über den Planungszeitraum, die Form der Regionalpläne und, soweit dies zur Ausformung des Landesentwicklungsplans erforderlich ist, die Grundzüge der Planung. Gegenüber der vorher geltenden Regelung, bei der realisierbare Regionalpläne selten zustandekamen, stellt diese Weisungsmöglichkeit eine Verbesserung dar [1].

Weisungen enthalten der Erlaß des Innenministeriums über die Aufstellung der Regionalpläne vom 10. 6. 1975 [2] und die Richtlinien des Innenministeriums für die Ausarbeitung von Regionalplänen vom 10. 6. 1975 [3].

Außerdem sind Weisungen geplant über die anzustrebende Bevölkerungsentwick-

1) Petersen, Raumforschung und Raumordnung, 1972, 250.
2) GABl. S. 769.
3) GABl. S. 773.

lung (Bevölkerungsrichtwerte) in den einzelnen Regionen, die Erstellung eines Bodenseeuferplans und die Einführung einheitlicher Planzeichen für die Regionalpläne [1].

Das staatliche Weisungsrecht gegenüber den Regionalverbänden ist nach dem Wortlaut des § 28 Abs. 1 LPlG eng begrenzt. Dieses rahmensetzende Weisungsrecht dient dazu, daß die staatlichen Planungen "nach einheitlichen Maßstäben" ausgeformt werden und daß die Regionalpläne nach Form und Inhalt miteinander vergleichbar sind [2].

Deshalb beschränkt sich das staatliche Weisungsrecht gegenüber der Regionalplanung nach Inhalt und Umfang formal auf den Planungszeitraum und die Form der Regionalpläne und materiell auf die Grundsätze der Regionalplanung, soweit dies zur Ausformung des Landesentwicklungsplans erforderlich ist [3].

Übereinstimmende Planungszeiträume und eine grundsätzlich einheitliche Form der Regionalpläne sind Voraussetzungen für eine Vergleichbarkeit der einzelnen Regionalpläne. Insoweit sind Weisungsrechte des Landes sicherlich unproblematisch.

Nach Nr. 3 des Erlasses sind die Regionalpläne auf einen Planungszeitraum bis zum Jahre 1990 auszurichten. Der erste Regionalplan sollte bis zum 31. 12. 1976 aufgestellt werden.

Vorschriften über Form und Gliederung des Regionalplans sind in den Richtlinien enthalten [4]. Diese enthalten zusätzlich Weisungen über die Grundzüge der Regionalplanung, also materielle, auf den Inhalt der Regionalpläne bezogene Weisungen, z. B. Grundsätze für die Ausweisung von Kleinzentren und für die Abgrenzung der Nahbereiche [5].

Derartige Weisungen über die Grundzüge der Planung dürfen nach § 28 Abs. 1 Satz 2 LPlG nur erteilt werden, wenn dies zur Ausformung des Landesentwicklungsplans erforderlich ist. Damit sind nur rahmensetzende, eng begrenzte Weisungen zulässig, die den Regionalverbänden einen eigenständigen Planungsspielraum zur selbständigen Ausfüllung belassen. Weisungen über die Grundzüge der Planung, die dem Landesentwicklungsplan nicht entsprechen oder gar widerspre-

1) Vgl. Richtlinien, Abschn. B zu Teil II, S. 777.
2) So Amtl. Begründung zu § 17 Abs. 1 LPlG, LT-Drs. V - 4002, S. 30.
3) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 28 LPlG Rdnr. 3; Seeger, VwPr. 1973, 1, 2.
4) Abschn. B, S. 774.
5) Richtlinien, Anlage 2, S. 783.

chen, sind rechtswidrig. Ebenso sind Weisungen unzulässig, die über die Grundsätze der Planung hinausgehen und konkrete Einzelheiten regeln sollen.

Denn das Weisungsrecht des Landes ist eng auszulegen, da es einen Eingriff in die Planungshoheit der Regionalverbände darstellt und die Kompetenzen des Regionalverbandes stark einschränkt [1].

Damit ist nicht die gesamte Regionalplanung generell zur Weisungsaufgabe erklärt worden, eine Fachaufsicht besteht nur in den angeführten Fällen (§ 28 Abs. 1 i. V. m. § 21 Abs. 1 LPlG) [2]. Im übrigen unterstehen die Regionalverbände auch bei der Regionalplanung nur der Rechtsaufsicht [3]. Die Schaffung von Selbstverwaltungskörperschaften, deren Hauptaufgabe einer vollständigen Fachaufsicht unterliegen würde, wäre darüberhinaus nicht sinnvoll und unverständlich [4].

Die sehr weitreichenden Mitwirkungsrechte der Landesplanungsbehörden sind durch die Vorschriften gerechtfertigt, daß auch die Landesplanungsbehörden an einen verbindlichen Regionalplan gebunden sind [5].

Die Zulässigkeit von Weisungsrechten gegenüber den Regionalverbänden ergibt sich auch daraus, daß die Regionalplanung, wie oben dargestellt wurde, zur Landesplanung im weiteren Sinne von ihrer Rechtsnatur her gerechnet wird und grundsätzlich eine überörtliche, staatliche Aufgabe darstellt. Das Land kann sich deshalb bei der Übertragung der Regionalplanung auf nichtstaatliche Träger, wie es die Regionalverbände darstellen, konkrete Weisungsrechte vorbehalten (vgl. die Regelung des Art. 75 Abs. 2 LV) [6].

---

1) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 28 LPlG Rdnr. 3.

2) Wegen des eingeschränkten staatlichen Weisungsrechts von einem "kommunalen Feigenblatt der staatlichen Regionalplanung" zu sprechen, dessen Aufwand man sich hätte sparen können, geht sicher zu weit; so aber Klüber, Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht, S. 114 f.; ähnlich Maus, Die lebendige Gemeinde 1971, 29.

3) Vgl. Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 21 LPlG; Seeger, VwPr. 1973, 1, 2.

4) Vgl. Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 75.

5) Vgl. Seeger, VwPr. 1973, 1, 2.

6) H. M. Vgl. Haarmann, DVBl. 1963, 833, 840; Halstenberg, Raumordnungsrecht, Sp. 2528; Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 70; Macher, Gemeindefreundliches Verhalten, S. 228; Puls, Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, S. 104; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 44; Scheuner, Regionale Planungsverbände, S. 27; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 28 LPlG Anm. 1.

Aus dem Gesichtspunkt der staatlichen Gesamtverantwortung für die Entwicklung des Landes ergeben sich sogar Grenzen für eine vollständige Übertragbarkeit der Regionalplanung auf Selbstverwaltungskörperschaften. Eine vollständige Überlassung der Regionalplanung an nur der Rechtsaufsicht unterliegende Träger wäre insoweit verfassungsrechtlich bedenklich [1].

Die Möglichkeit, die Regionalverbände zu beraten (§ 24 LPlG) bzw. Bedenken und Anregungen zu geben (§ 30 LPlG), ist inhaltlich weitergehend, für die Regionalverbände jedoch rechtlich nicht verbindlich. Die Landesplanungsbehörden müssen den Regionalverbänden deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit deutlich machen, ob eine Stellungnahme eine rechtlich nicht verbindliche Äußerung nach §§ 24, 30 LPlG oder eine Weisung nach § 28 Abs. 1 Satz 2 LPlG darstellt.

Nach der endgültigen Beschlußfassung der Verbandsversammlung über den Regionalplan in Form der Satzung (§ 28 Abs. 3 LPlG) ist der Regionalplan zusammen mit den nicht berücksichtigten Anregungen und Bedenken und einer dazugehörigen Stellungnahme des Regionalverbandes dem Innenministerium als oberster Landesplanungsbehörde gemäß § 31 LPlG zur Verbindlichkeitserklärung vorzulegen. Der Regionalverband ist also zur Vorlage des Regionalplans verpflichtet; diese kann notfalls im Wege der Rechtsaufsicht erzwungen werden [2].

Nach der Beratung durch die Landesregierung werden die Regionalpläne vom Innenministerium als oberster Landesplanungsbehörde durch Genehmigung für verbindlich erklärt, soweit sie nach dem LPlG aufgestellt sind, sonstigen Rechtsvorschriften nicht widersprechen und "sich die vorgesehene räumliche Entwicklung des Teilraumes in die angestrebte räumliche Entwicklung des Landes einfügt".

Wenn die genannten Voraussetzungen in Bezug auf den Regionalplan erfüllt sind, hat der Regionalverband einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung [3]. Die beiden Bedingungen, wonach die Regionalpläne nach dem LPlG aufgestellt sein müssen und sonstigen Rechtsvorschriften nicht widersprechen dürfen, sind unproblematisch. Hier hat die oberste Landesplanungsbehörde insbesonders zu prüfen, ob das vorgeschriebene Aufstellungsverfahren eingehalten wurde, ob der Regionalplan den inhaltlichen Mindestanforderungen nach § 29 Abs. 2 LPlG entspricht

---

1) Vgl. Bielenberg, DÖV 1967, 190; Haarmann, DVBl. 1964, 722, 731; Nouvortne, Selbstverwaltungsgarantie, S. 51; Wiedemann, Bindung, S. 165. 169.

2) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 28 LPlG Rdnr. 6.

3) Vgl. Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 20 LPlG; Scheuner-Angst, Landesplanungsrecht, § 31 LPlG Anm. 1; im Gegensatz dazu stand früher die Unbedenklichkeitserklärung der Regionalpläne der regionalen Planungsgemeinschaften im Ermessen des Innenministeriums (§ 18 Abs. 1 LPlG 1962), vgl. Rasch, VwPr. 1968, 76; Reiff, BWVBl. 1963, 65, 69.

und ob gemäß § 29 Abs. 4 LPlG eine Begründung beigefügt ist. Damit kann die Genehmigungsbehörde den Regionalplan auf seine Vereinbarkeit mit dem LPlG und anderen Rechtsvorschriften überprüfen, hat also insoweit nur die Möglichkeit einer Rechtskontrolle.

Die dritte Genehmigungsvoraussetzung ist, daß sich die im Regionalplan "vorgesehene Entwicklung des Teilraumes in die angestrebte räumliche Entwicklung des Landes einfügt". Es ist zu untersuchen, ob damit die oberste Landesplanungsbehörde bei der Verbindlichkeitserklärung auf eine Rechtskontrolle beschränkt ist oder ob sie zusätzlich ein materielles Prüfungsrecht besitzt.

Unklar ist vor allem, was unter der "angestrebten Entwicklung des Landes" zu verstehen ist und wer diese Entwicklung festlegt, in die sich die regionalplanerischen Zielsetzungen "einfügen" müssen.

Im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung ist die "angestrebte Entwicklung des Landes" weder genau definiert noch ein nachprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff. Schon die sprachliche Formulierung zeigt, daß dieses Tatbestandsmerkmal ausfüllungsbedürftig ist.

Ein Maßstab zur Beurteilung der Frage, ob der Regionalplan sich in die angestrebte Entwicklung einfügt, ist sicher der verbindliche Landesentwicklungsplan (§ 27 LPlG). Zusätzlich muß der Regionalplan den Zielsetzungen der fachlichen Entwicklungspläne nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 LPlG und den nichtförmlichen Fachplanungen entsprechen (§ 29 Abs. 3 LPlG). Dies geht schon aus den angegebenen Vorschriften des LPlG hervor. Damit könnte nur die Rechtmäßigkeit des Regionalplans geprüft werden, was schon durch die beiden ersten Tatbestandsmerkmale des § 31 Abs. 1 LPlG ermöglicht ist. Sollte die Verbindlichkeitserklärung nur der Rechtskontrolle dienen, wäre eine zusätzliche, über die schon oben angeführten hinausgehende Genehmigungsvoraussetzung überflüssig. Dies zeigt ein Vergleich mit der ähnlichen Regelung für die Bauleitpläne und §§ 6 Abs. 2, 11 BBauG . Auch nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs des Regionalverbandsgesetzes (§ 20 LPlG) sollten die Regionalpläne für verbindlich erklärt werden. soweit sie nach dem LPlG aufgestellt sind und sonstigen Rechtsvorschriften nicht widersprechen [1].

Aus der weitergehenden Vorschrift des § 31 Abs. 1 LPlG kann man schließen, daß diese Formulierung der Genehmigungsbehörde ein über die normale Rechtsaufsicht hinausgehendes materielles Prüfungsrecht einräumen sollte [2]. Eine derartige, über die allgemeine Rechtsaufsicht hinausgehende Aufsicht über die Regionalverbände ist, wie schon oben bei der Beurteilung der staatlichen Weisungsrechte nach

1) LT-Drs. V - 4002, S. 13.

2) So Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 31 LPlG Anm. 1 c).

§ 28 Abs. 1 LPlG dargestellt, wegen der Rechtsnatur der Regionalplanung gerechtfertigt.

Trotzdem ist es fraglich, ob damit der obersten Landesplanungsbehörde ein unbeschränktes Überprüfungsrecht übertragen ist, wie dies Scheurer-Angst anzunehmen scheinen [1]. Nach ihrer Auffassung ist die "angestrebte räumliche Entwicklung des Landes" nicht nur im Landesentwicklungsplan, fachlichen Entwicklungsplänen und den sonstigen Fachplanungen enthalten, sondern darüber hinaus in "Zielsetzungen von Raumordnungsberichten und fortgeschrittenen Entwürfen von Entwicklungsplänen", sowie in nichtförmlichen "Beschlüssen des Landtags und der Landesregierung" [2].

Wenn jeder Beschluß des Landtags und der Landesregierung die angestrebte Entwicklung definieren und die Verbindlichkeitserklärung der Regionalpläne beeinflussen könnte, wäre die Planungshoheit der Regionalverbände ausgehöhlt. Die Regionalplanung der Regionalverbände wäre damit vollständig an die Weisungen der Landesregierung gebunden. Die doch sehr aufwendige Organisation der Regionalverbände wäre dadurch in Frage gestellt.

Darüberhinaus könnten dadurch die durch Gesetz bzw. Rechtsverordnung erlassenen Entwicklungspläne umgangen werden. Daraus ergeben sich Einschränkungen für die Auslegung der Genehmigungsvoraussetzung.

Grundsätzlich können die Landesregierung und die oberste Landesplanungsbehörde an Hand des Landesentwicklungsplans und der fachlichen Entwicklungspläne konkretisieren, was unter der angestrebten Entwicklung des Landes zu verstehen ist, wenn dies aus überwiegenden gesamtstaatlichen Interessen heraus unbedingt erforderlich ist. Dabei haben sie einen Spielraum, der durch die Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG und die Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsplans eingeschränkt ist. Innerhalb dieses Rahmens hat die Genehmigungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen nachzuprüfen, ob sich die im Regionalplan vorgesehene Entwicklung des Teilraums in die angestrebte räumliche Entwicklung des Landes einfügt. Dabei ist das Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 4 ROG) und das Abstimmungsgebot des § 4 Abs. 5 ROG zu beachten. Insoweit ist das der Genehmi-

---

1) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 31 LPlG Anm. 1 c).

2) Demgegenüber ist die Aufsicht bei der Verbindlichkeitserklärung der bayerischen Regionalpläne wesentlich eingeschränkter. Nach Art. 18 Abs. 3 Bay. LPlG i. V. m. Art. 95 Abs. 2 Bay. LKrO kann die Verbindlichkeitserklärung nur versagt werden, wenn der Plan oder das Aufstellungsverfahren gegen gesetzliche Vorschriften verstößt oder das Wohl der Allgemeinheit oder berechtigte Ansprüche einzelner es erfordern; vgl. Engelhardt, Bay. VBl. 1970, 167; Hosch-Höhnberg, Bay. VBl. 1974, 662.

gungsbehörde durch § 31 LPlG eingeräumte Ermessen in rechtlich nachprüfbarer Weise begrenzt.

Dies wird durch die Entstehungsgeschichte des heutigen § 31 Abs. 1 LPlG bestätigt [1]. Danach sollte diese Formulierung für die Verbindlichkeitserklärung einen rechtlich nachprüfbaren Maßstab geben, der "der Forderung in § 1 Abs. 4 ROG Rechnung trägt, daß sich die Ordnung der Einzelräume in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen soll".

Insgesamt ist aber durch die wenig geglückte Formulierung der Spielraum für die Genehmigungsbehörde sehr groß und von den Gerichten im Konfliktfall sicher nur schwer nachzuprüfen.

VI. Die Rechtsform des Regionalplans als Satzung

Die Genehmigung der obersten Landesplanungsbehörde, mit der der Regionalplan für verbindlich erklärt wird, ist Voraussetzung für die Wirksamkeit der Satzung über die Feststellung des Regionalplans. Sie gehört selbst nicht zum Rechtssetzungsverfahren, für das allein der Regionalverband zuständig ist. Gegenüber dem Regionalverband stellt die Erteilung oder Versagung der Genehmigung ein Verwaltungsakt dar, gegenüber den vom Regionalplan Betroffenen eine Beteiligung an fremder Rechtssetzung [2].

Nach § 28 Abs. 3 LPlG ist der Regionalplan ebenso wie der Bebauungsplan (§ 10 BBauG) durch eine Satzung festzustellen. Diese Vorschrift geht als Ausnahmeregelung über die allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Satzungen durch die Regionalverbände in § 10 LPlG insoweit hinaus, als es sich bei der Regionalplanung um eine Aufgabe handelt, die teilweise der Fachaufsicht nach § 28 Abs. 1 Satz 2 LPlG unterliegt [3]. Ursprünglich war im Entwurf des Regionalverbandsgesetzes vorgesehen, daß die Regionalpläne von den Regionalverbänden ohne besondere Rechtsform aufgestellt und von der obersten Landesplanungsbehörde durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt werden.

---

1) Vgl. Antrag der Abg. Erlewein u. a. zu dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz), LT-Drs. V - 5121 vom 8. 7. 1971.

2) Vgl. dazu u. a. Peters, Die Satzungsgewalt innerstaatlicher Verbände, S. 268; Bachof, Satzungsgenehmigung, S. 518.

3) Vgl. dazu § 4 Abs. 1 Satz 2 GO und § 3 Abs. 1 Satz 2 LKrO.

Da das staatliche Weisungsrecht gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 LPlG genau festgelegt ist und dem Regionalverband einen erheblichen planerischen Ermessensspielraum bei der Ausarbeitung des Regionalplans beläßt, ist die Zuständigkeit der Verbandsversammlung als Kollegialorgan im Bereiche der partiell weisungsgebundenen Regionalplanung verfassungsrechtlich unbedenklich und von der Sache her geboten [1].

Die Rechtsform der Regionalpläne, die durch das ROG nicht geregelt wurde, ist von Bedeutung wegen des Rechtsschutzes und wegen der Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung, die nach Art. 28 Abs. 2 GG, 71 LV nur durch oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen darf. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, die Regionalpläne bedürften als Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Planungshoheit der Gemeinden (Art. 28 GG) der Form eines Rechtssatzes [2]. Insbesondere hätten die Bebauungspläne als Satzungen Rechtsnormcharakter, in die nur durch eine höherrangige Rechtsnorm, z. B. ein Gesetz, eine Rechtsverordnung oder eine über der gemeindlichen Satzung stehende sonstige Satzung eingegriffen werden dürfe [3].

Andererseits hält eine Gegenmeinung jeden auf einem hinreichend konkreten, formellen Gesetz beruhenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung für zulässig, sofern deren Kernbereich unangetastet bleibt [4].

Für den Bereich der Regionalplanung genüge es, wenn die in einem Regionalplan aufgestellten verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung in einem gesetzlich geregelten Verfahren aufgestellt werden. Die Vorschriften der §§ 1 Abs. 4 BBauG, 5 Abs. 4 ROG, 31 LPlG böten in Verbindung mit den Zielen der einzelnen Raumordnungspläne eine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine rechtmäßige Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung [5]. Es ist sehr zweifelhaft, ob dies zulässig ist. Denn die Vorschriften der §§ 1 Abs. 4 BBauG,

---

1) Vgl. zur Einschaltung des Gemeinderates bzw. Kreistages bei Weisungsaufgaben: Kunze-Bronner-Rehm, § 44 GO Erl. III. 2.; Müller, Erl. s a) zu § 37 LKrO und Erl. a) zu § 47 LKrO.

2) Vgl. Brügelmann-Asmuß, § 5 ROG Erl. V 2 d); Brügelmann-Grauvogel, § 1 BBauG Erl. IV. 3 b) cc); Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 227; Reiff, VwPr. 1962, 73, 78; Hans-Dieter Schultze, Ziele, S. 90.

3) Vgl. Hosch-Höhnberg, Bay. VBl. 1974, 663.

4) Stern, BK, Art. 28 GG Rdnr. 115.

5) Vgl. BVerwGE 6, 342; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 1 BBauG Rdnr. 18 ff.; Einl. Rdnr. 138; Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 11 b); Bielenberg, DÖV 1969, 376, 382; Hund, BWVBl. 1972, 177, 180; Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 13; Harald Schultze, Raumordnungspläne, S. 101; Stich, Rechtsschutzprobleme, S. 136.

5 Abs. 4 ROG, 31 LPlG, die den Eingriff in die kommunale Planungshoheit legitimieren sollen, sind Blankettnormen, die noch der inhaltlichen Ausfüllung durch den Träger der Regionalplanung bedürfen. Durch eine Verweisung auf noch nicht existierende Regionalpläne entzieht sich der Gesetzgeber dem Verfassungsgebot, Inhalt und Umfang des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung zu bestimmen, und überläßt dies unzulässigerweise der Exekutive 1).

Man wird deshalb auch für die Regionalpläne die Rechtssatzform verlangen müssen. Die Diskussion um dieses Problem ist für die Regionalplanung in Baden-Württemberg deshalb unergiebig, weil die Regionalpläne nach § 28 Abs. 3, 31 LPlG durch eine gegenüber den kommunalen Satzungen höherrangige Satzung des Regionalverbands, also in Form eines materiellen Gesetzes, festgestellt werden. Darin liegt eine formell rechtmäßige Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung.

VII. Bindungswirkung und Durchsetzungsmöglichkeiten der regionalplanerischen Zielsetzungen

Erst nach der Genehmigung durch die oberste Landesplanungsbehörde sowie der öffentlichen Bekanntmachung von Satzung und Genehmigung wird der Regionalplan verbindlich (§ 31 Abs. 1 Satz 4 LPlG). Dies hat nach § 31 Abs. 2 LPlG die Rechtswirkung, daß Zielsetzungen des Regionalplans, soweit sie für verbindlich erklärt werden, Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 5 Abs. 4 ROG) werden.

Da die Zielsetzungen des Regionalplans erst mit der Verbindlichkeitserklärung die Rechtsqualität von Zielen der Raumordnung und Landesplanung erhalten, unterscheidet § 31 Abs. 2 LPlG zwischen beiden Begriffen.

Noch nicht verbindliche Zielsetzungen binden die öffentlichen Planungsträger bei ihren Planungen und Maßnahmen nicht wie die verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Dennoch bringen auch die Zielsetzungen eines als Satzung beschlossenen, aber noch nicht für verbindlich erklärten Regionalplans

1) Vgl. dazu BVerwG, NJW 1962, 506; Hans-Dieter Schultze, Ziele, S. 65; Klein, Ziele, S. 67; a. A. Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 99; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 27 LPlG Anm. 1 c).

schon einige Rechtswirkungen mit sich [1].

Da in diesem Stadium jedenfalls die Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung eingeleitet ist, kann nach § 32 LPlG i. V. m. § 7 ROG die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen angeordnet werden. Ferner können auf Grund derartiger Zielsetzungen eines noch nicht verbindlichen Regionalplans städtebauliche Entwicklungsbereiche durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung nach §§ 1 Abs. 3, 53 Abs. 1, 92 Abs. 7 StBFG festgelegt werden.

Außerdem sind diese noch nicht verbindlichen Zielsetzungen von Bedeutung für die Raumordnungsklauseln in Fachplanungsgesetzen [2], nach denen nicht nur die Ziele sondern auch die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung für beachtlich erklärt werden [3].

Die Regelung des § 31 Abs. 2 LPlG entspricht der Vorschrift des § 27 Abs. 2 LPlG über die Rechtswirkungen der für verbindlich erklärten Entwicklungspläne des Landes. Beide Vorschriften haben deklaratorische Bedeutung. Sie verweisen auf den unmittelbar geltenden § 5 Abs. 4 ROG. Danach sind die in den Regionalplänen aufgestellten Ziele der Raumordnung und Landesplanung von den Behörden des Bundes und des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, den öffentlichen Planungsträgern sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben von den bundesunmittelbaren und den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird, zu beachten. Das bedeutet, daß alle öffentlichen Planungsträger an die verbindlichen Regionalpläne gebunden sind. Dies stellt gegenüber der vorher geltenden Bestimmung des § 18 LPlG a. F., wonach die Regionalpläne der früheren regionalen Planungsgemeinschaften nur für unbedenklich erklärt werden konnten, was keine rechtliche Bindung für andere Stellen mit sich brachte (vgl. § 19 Abs. 2 LPlG 1962), eine bedeutende Verbesserung des landesplanerischen Instrumentariums dar [4].

Allerdings ist in den Bestimmungen der §§ 31 Abs. 2 LPlG, 5 Abs. 4 ROG, wo-

---

1) Insoweit widersprüchlich Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, einerseits die Aufzählung Anm. 2 zu § 27 LPlG und andererseits die Aussage in Anm. 3 zu § 29 LPlG.

2) Zum Begriff der Raumordnungsklauseln vgl. Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht, S. 29 f.; Hans-Dieter Schultze, Ziele, S. 28 f.

3) Z. B. § 13 Abs. 2 BWasserStrG, §§ 6 Abs. 2, 30 Abs. 3 LuftverkehrsG, § 37 Abs. 2 FlurbereinigungsG, § 36 Abs. 2 WasserhaushaltsG.

4) Ebenso Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 31 LPlG Rdnr. 1.

nach die Ziele der Raumordnung und Landesplanung von den oben genannten Stellen zu "beachten" sind, der Umfang der Beachtenspflicht nicht genau definiert. Dagegen heißt es in § 1 Abs. 4 BBauG, daß die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung "anzupassen" sind.

Auf jeden Fall bedeutet die Beachtenspflicht nach § 5 Abs. 4 ROG, daß die dort genannten Stellen die in den Regionalplänen festgelegten Ziele bei der Erarbeitung und Durchführung von Planungen und Maßnahmen zu beachten haben. Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 ROG werden ausdrücklich auch raumwirksame Investitionen von der Bindungswirkung erfaßt. Aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 4 BBauG geht darüberhinaus klar hervor für den speziellen Fall der Bauleitplanung, daß auch bestehende Bauleitpläne an nachträglich aufgestellte, geänderte, ergänzte oder aufgehobene Ziele anzupassen sind. Fraglich ist aber, ob diese Pflicht zur Anpassung bestehender Planungen an nachträglich aufgestellte Ziele auch allgemein nach § 5 Abs. 4 ROG gilt.

Aus der unterschiedlichen sprachlichen Formulierung von "beachten" und "anpassen" in §§ 5 Abs. 4 ROG, 1 Abs. 3 BBauG wird teilweise geschlossen, daß die Pflicht zur Anpassung der Bauleitpläne in § 1 Abs. 4 BBauG weiter gehe als die Beachtenspflicht nach § 5 Abs. 4 ROG. Nur Bauleitpläne seien nachträglich an neue Ziele der Raumordnung und Landesplanung anzupassen, andere Planungen nicht [1].

Demgegenüber wird überwiegend die Meinung vertreten, der unterschiedliche Wortlaut der §§ 5 Abs. 4 ROG, 1 Abs. 4 BBauG beruhe ebenso wie andere Vorschriften des ROG auf einer nicht sehr sorgfältigen Formulierung des Gesetzes [2], unterschiedliche Rechtsfolgen seien damit vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt gewesen. Auch für andere Planungen und Maßnahmen bestehe nach § 5 Abs. 4 ROG die Pflicht zur nachträglichen Anpassung. Hinsichtlich der Rechtsfolgen seien die Vorschriften der §§ 5 Abs. 4 ROG und 1 Abs. 4 BBauG identisch [3].

Diese umfassende Beachtenspflicht war in § 16 Abs. 4 LPlG 1962 ausdrücklich angeordnet. Danach durfte, soweit ein Entwicklungsplan für verbindlich erklärt war, keine Planung aufgestellt oder durchgeführt werden, die mit dem Entwick-

---

1) Vgl. Harald Schultze, Raumordnungspläne, S. 20; Brügelmann-Asmuß, § 5 ROG Erl. V 5 m. w. N.; Weidemann, Bindung, S. 93.

2) Vgl. Hans-Dieter Schultze, Ziele, S. 76 f.; weitere Beispiele für sprachliche Ungenauigkeiten des ROG bei Wilke, AöR 93, 399; vgl. auch die unbestimmten Rechtsbegriffe des § 1 Abs. 6 BBauG.

3) Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 13; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 1 BBauG Rdnr. 21; Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 221; Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht, S. 16.

lungsplan nicht in Einklang stand. Obwohl diese eindeutige Regelung durch die unklare Formulierung der §§ 27 Abs. 2, 31 Abs. 2 LPlG n. F. i. V. m. § 5 Abs. 4 ROG ersetzt wurde, hat sich dadurch die Bindungswirkung der baden-württembergischen Raumordnungspläne nicht verändert [1].

Die Pflicht zur Anpassung bestehender und neuer Planungen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung entsteht mit der Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans, ohne daß besondere Vollzugsakte, mit der die gebundenen Planungsträger zur Anpassung aufgefordert werden, notwendig wären [2].

Wenn Einzelmaßnahmen bereits vollzogen und abgeschlossen sind, ist eine Anpassung nicht mehr möglich; sie kann dann nicht mehr verlangt werden [3].

Darüber hinaus kann das Innenministerium als oberste Landesplanungsbehörde nach § 31 Abs. 2 Satz 2 LPlG im Einzelfall Abweichungen von den verbindlichen Zielen des Regionalplans nach Anhörung des Regionalverbandes, also ohne dessen Zustimmung, zulassen, wenn sie wegen Änderungen der ihnen zugrunde liegenden Sachlage oder Erkenntnisse erforderlich sind [4].

Die Bindungswirkung nach § 31 Abs. 2 LPlG i. V. m. § 5 Abs. 4 ROG besteht nur negativ in einem Verbot, d. h. es dürfen keine Planungen aufgestellt und aufrechterhalten werden, die den verbindlichen Zielen des Regionalplans widersprechen. Damit können raumordnungswidrige Maßnahmen verhindert werden. Wichtigstes Instrument dazu ist die Erteilung oder Versagung der Genehmigung für kommunale Planungen, insbesondere für Bauleitpläne und sonstige raumordnungserhebliche Vor haben. Außerdem kann mit Mitteln der Rechtsaufsicht die Unterlassung entgegenstehender Einzelmaßnahmen von den durch die Regionalpläne gebundenen Stellen gefordert werden [5].

Eine darüberhinausgehende positive Pflicht der durch die Ziele des Regionalplans gebundenen Stellen, Planungen und Maßnahmen in Angriff zu nehmen und aktiv

---

1) Ebenso Hund, BWVBl. 1972, 177, 178; die Begründung zum RVG, LT-Drs. V - 4002, enthält keine Aussage, warum die Vorschrift geändert wurde. Man muß d her davon ausgehen, daß damit eine inhaltliche Änderung nicht beabsichtigt w

2) Ebenso Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 101 f.; a. A. Härchen, DVBl. 1971, 306.

3) Vgl. Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 13; Weitzel, DÖV 1971, 842, 848.

4) Darin liegt eine Einschränkung der Planungshoheit des Regionalverbandes, die wegen ihrer sehr weit gefaßten Voraussetzungen nicht unbedenklich ist; vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 31 LPlG Rdnr. 5.

5) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 3 LPlG Rdnr. 4; Wolff-Bachof, Verwa tungsrecht, Bd. 1, § 38 III. c), S. 274.

für die Durchführung der Regionalpläne zu sorgen, ist damit nicht begründet [1]. Darin zeigt sich der defensive Charakter der Raumplanung, die im wesentlichen eine unerwünschte Raumnutzung verhindern soll.

Eine positive Verpflichtung der anderen Planungsträger, durch eigene Maßnahmen zur Planverwirklichung beizutragen, würde deren Selbständigkeit unzulässig einschränken. Insbesondere wäre dadurch das Selbstverwaltungsrecht, speziell die Haushaltshoheit, der Kommunen verletzt.

Eine Verpflichtung der Planungsträger, "im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Planverwirklichung anzustreben" [2], ist rechtlich sicherlich nicht durchsetzbar. Eine derartige Forderung zu erheben, ist deshalb wertlos. Soweit die Regionalverbände nicht Aufgaben nach § 9 Abs. 2 LPlG von den Kreisen übernommen haben, besitzen sie selbst keine eigene Kompetenz, insbesondere auch keine Finanzierungsbefugnis, zur Durchführung der regionalplanerischen Vorstellungen. Sie können und sollen sich aber für die Verwirklichung der Regionalpläne einsetzen (§§ 24 Abs. 2, 33 LPlG; [3]).

Die Verwirklichung der Regionalpläne bleibt aber den durch die Ziele nach § 31 Abs. 2 LPlG i. V. m. §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG gebundenen Stellen überlassen. Dabei entfällt der größte Teil der Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise. Die jeweils zuständigen Stellen entscheiden selbständig, ob, wie, wann und in welcher Reihenfolge die regionalplanerischen Ziele verwirklicht werden.

Ein kleiner Schritt zur "Verknüpfung von Regionalplanung und Plandurchführung" liegt in der Verpflichtung der Regionalverbände nach § 29 Abs. 4 LPlG, dem Regionalplan eine Begründung beizufügen, welche die überschlägig geschätzten Kosten für die Verwirklichung vordringlicher Zielsetzungen des Regionalplans angibt [4]. Dies stellt kein bindendes Investitionsprogramm dar, sondern eine unge-

---

1) Vgl. Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 13; Brügelmann-Grauvogel, § 1 BBauG Anm. IV, 3. c) aa) (1); Klein, Ziele, S. 33; Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 167; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 27 LPlG Anm. 2 a) und § 33 LPlG Anm. 1; a. A. Hosch-Höhnberg, Bay. VBl. 1974, 661, die aus dem Recht auf Beteiligung eine korrespondierende Pflicht zum zielkonformen Verhalten herleiten; ebenso Gerhardt, Landdesplanungsgesetz, § 3 LPlG Rdnr. 4: Die Beachtung von Entwicklungsplänen könne auch ein aktives Verhalten der Planungsträger, z. B. Planungen aufzustellen, gebieten, was im Wege der Aufsicht erzwungen werden könne.

2) So Evers, Raumordnung, S. 82; ähnlich Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 13 a. E.; Hosch-Höhnberg, Bay. VBl. 1974, 661.

3) So ausdrücklich Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 9 LPlG Anm. 1 a.

4) Vgl. Richtlinien Abschn. C, S. 778.

fähre Kostenübersicht, die den öffentlichen Investitionsträgern in rechtlich unverbindlicher Weise aufzeigt, welche finanziellen Aufwendungen zur Verwirklichung der dringendsten regionalplanerischen Ziele erforderlich sind. Auf diese Weise soll auch verhindert werden, daß ideale, aber aus finanziellen Gründen nicht zu verwirklichende Planungen von den Regionalverbänden aufgestellt werden [1].

Eine echte Einflußmöglichkeit auf die Durchführung der Regionalpläne, insbesondere durch den Einsatz finanzieller Mittel, steht den Regionalverbänden nicht zu.

1) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 29 LPlG Anm. 4 b) 3.

D. DAS VERHÄLTNIS DER REGIONALPLANUNG UND DER REGIONALVERBÄNDE ZU ANDEREN BEHÖRDEN UND DIE VERWIRKLICHUNG DER REGIONALPLANUNG

I. Die Gemeinden und die Regionalplanung

Ebenso wie alle anderen Planungsträger sind auch die Gemeinden nach § 22 LPlG verpflichtet, den Regionalverbänden unaufgefordert die von ihnen beabsichtigten Planungen, soweit sie für die Landesplanung von Bedeutung sind, mitzuteilen.

Bei und nach der Aufstellung der Regionalpläne müssen die Gemeinden gemäß § 30 LPlG in einem förmlichen Verfahren beteiligt werden.

Nach der Verbindlichkeitserklärung sind die in den Regionalplänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung von den Gemeinden zu beachten (§ 31 LPlG i. V. m. § 5 Abs. 4 ROG).

Da die meisten Aktivitäten der Gemeinden unmittelbar raumrelevant sind, haben die Gemeinden in der Raumordnung eine "Schlüsselposition" [1]. Mit der Bauleitplanung (§ 2 Abs. 1 BBauG) und der Erschließung von Bauland (§ 125 BBauG) obliegt den Gemeinden die Hauptaufgabe bei der Verwirklichung der raumordnerischen Vorstellungen. Für den Bereich der Bauleitplanung schreibt § 1 Abs. 4 BBauG ausdrücklich vor, daß die Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind. Diese Vorschrift gilt als "lex specialis" auch nach Inkrafttreten der allgemeinen Vorschrift des § 5 Abs. 4 ROG weiter [2].

Die Gemeinden und die übrigen Träger der Bauleitplanung haben die Bauleitpläne entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung aufzustellen.

Die Festsetzungen des Regionalplans wirken sich vor allem bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans, des vorbereitenden Bauleitplans, aus, können aber unter Umständen auch die verbindlichen Bauleitpläne, die Bebauungspläne, beeinflussen.

Neben den Landesplanungsbehörden haben auch die Regionalverbände nach § 24 Abs. 2 LPlG die Aufgabe, die Träger der Bauleitplanung, damit auch die Gemeinden, und die sonstigen Planungsträger zu beraten und sie über die in Be-

1) So Evers, Raumordnung, S. 135.

2) H. M., vgl. ausführlich Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht, S. 112 m. w. N.

tracht kommenden landesplanerischen Gesichtspunkte zu unterrichten [1]. Obwohl § 24 Abs. 2 LPlG keine Abgrenzung der Beratungstätigkeit der Landesplanungsbehörden einerseits und der der Regionalverbände andererseits macht, ist für die Abstimmung der Bauleitpläne mit der Regionalplanung sicherlich der Regionalverband der richtige Beratungspartner für die Gemeinden [2]. Rechtzeitig vor Beginn des Aufstellungsverfahrens sollte der zuständige Regionalverband die Gemeinde über die dabei zu beachtenden verbindlichen Ziele des Regionalplans informieren. Im weiteren Verlauf des Bauleitplanungsverfahrens sind die Regionalverbände dann auch förmlich als Träger öffentlicher Belange im Sinne von § 2 Abs. 5 BBauG zu beteiligen, ebenso die Landesplanungsbehörden [3]. Zusätzlich zu den verbindlichen Zielen der Raumordnung und Landesplanung kann der Regionalverband sonstige aus dem Gebiet der Regionalplanung entspringende Empfehlungen und Anregungen mitteilen, die als Bedenken und Anregungen im Rahmen der §§ 1 Abs. 4, 2 a Abs. 6 BBauG zu behandeln sind [4]. Dagegen sind die Regionalverbände keine öffentlichen Planungsträger im Sinne von § 7 BBauG. Aus der Natur der Sache ergibt sich, daß sie die Regionalpläne auch dann nicht dem Flächennutzungsplan anpassen müssen, wenn sie nach § 2 Abs. 5 BBauG beteiligt wurden und ihm nicht widersprochen haben [5]. Nach der gesetzlichen Regelung ist die Landesplanung und mit ihr die Regionalplanung der Bauleitplanung immer übergeordnet.

Bei der Genehmigung der Flächennutzungspläne nach § 6 BBauG und der Bebauungspläne nach § 11 BBauG hat die Genehmigungsbehörde nach § 6 Abs. 2 i. V. m. § 1 Abs. 4 BBauG zu prüfen, ob die verbindlichen Ziele des Regionalplans beachtet wurden. Stehen die Darstellungen und Festsetzungen des zu genehmigenden Bauleitplans damit nicht in Einklang, muß die Genehmigung versagt werden, weil der Plan den Vorschriften der §§ 1 Abs. 4 BBauG und 31 Abs. 2 LPlG widerspricht [6].

Da für die Genehmigung aller Flächennutzungspläne und der Bebauungspläne von Großen Kreisstädten und Stadtkreisen das Regierungspräsidium und für die Genehmigung der Bebauungspläne der übrigen Gemeinden das Landratsamt und nicht der Regionalverband zuständig ist, haben die Regionalverbände in der Praxis keine Möglichkeit zur direkten Durchsetzung der Regionalpläne.

---

1) Vgl. dazu ausführlich Stiller, BWVPr. 1974, 173.
2) Ebenso Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 24 LPlG Anm. 2 b); Stiller, BWVPr. 1974, 174.
3) Vgl. Erlaß des Innenministeriums über die Neufassung der Anlage zu Nr. 8 des Bauleitplanerlasses vom 1. 8. 1974 (GABl. 980).
4) Vgl. Bielenberg, DÖV 1969, 379.
5) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 24 LPlG Anm. 2 b).
6) Vgl. u. a. OVG Lüneburg, BRS 18, Nr. 1, S. 1; BRS 23, Nr. 11, S. 28; OVG Saarland AS 12, 140; VG Oldenburg, -Kammer Aurich-, DVBl. 1967, 393.

Darüber hinaus sind die Gemeinden nach § 1 Abs. 4 BBauG verpflichtet, auch bestehende Bauleitpläne an neu aufgestellte Ziele der Raumordnung und Landesplanung anzupassen, wenn diese den neuen Regionalplänen widersprechen [1]. Mit der Verbindlichkeitserklärung neuer Raumordnungspläne treten divergierende Bauleitpläne damit nicht automatisch außer Kraft. Bis zur Anpassung durch die Gemeinden gelten die bestehenden Bauleitpläne für eine zur Änderung erforderliche Übergangszeit fort [2].

Allerdings muß die Gemeinde währenddessen die allgemeinen Sicherungsmittel für künftige Planungsentscheidungen (Veränderungssperre §§ 14 ff. BBauG) anwenden [3].

Die Anpassung kann mit Mitteln der Kommunalaufsicht erzwungen werden [4]. Die Verpflichtung zur Anpassung besteht mit Beginn der Verbindlichkeit des Regionalplans und braucht nicht durch ein besonderes Anpassungsverlangen gegenüber der Gemeinde konkretisiert zu werden [5].

Eine nachträgliche Änderung eines bestehenden Bauleitplans ist dann nicht mehr möglich und sinnvoll, wenn seine Festsetzungen durch Baumaßnahmen bereits realisiert sind.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß aus den §§ 1 Abs. 4 BBauG, 5 Abs. 4 ROG für die betroffenen Gemeinden keine Verpflichtung folgt, zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung aktiv zu werden und bestimmte Maßnahmen in Angriff zu nehmen.

Eine Pflicht zur Aufstellung von Bauleitplänen könnte sich dagegen aus §§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 1 BBauG i. V. m. den Zielen der Raumordnung und Landesplanung ergeben. Nach § 1 Abs. 3 BBauG sind die Gemeinden zur Aufstellung von Bauleitplänen verpflichtet, "sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist". Eine solche Pflicht kann aus den landesplanerischen Zielsetzungen entstehen, wenn dadurch z. B. die Funktion einer Gemeinde in der Region und ihre anzustrebende Größe verbindlich festgelegt ist [6].

---

1) Vgl. OVG Lüneburg, DVBl. 1977, 212.
2) Vgl. Meyer-Stich-Tittel, § 1 BBauG Rdnr. 8; Mang, Bay. VBl. 1967, 365, 367; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 159.
3) Vgl. Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 159.
4) H. M.; vgl. ausdrücklich die Regelung in § 19 LPlG Nordrhein-Westfalen.
5) Ebenso Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 101; a. A. Härchen, DVBl. 1971, 306.
6) Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 14; Klein, Ziele, S. 23 ff.; Rutkowski, Einfluß der Regionalplanung, S. 63; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, Vorbem. 6 vor § 28 LPlG; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 158.

Nach § 19 Abs. 2 LPlG Nordrhein-Westfalen [1] kann die Landesregierung verlangen, "daß die Gemeinden Bauleitpläne entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung aufstellen, wenn dies zur Verwirklichung von Planungen mit hervorragender Bedeutung für die überörtliche Wirtschaftsstruktur oder allgemeine Landesentwicklung erforderlich ist".

Wenn eine Gemeinde einen rechtsgültigen Bebauungsplan auf Grund eines verbindlichen Regionalplans nach § 1 Abs. 4 BBauG ändert oder aufhebt, muß sie unter Umständen Dritte wegen Planungsschäden nach §§ 39 j bis 44 c BBauG entschädigen. In einem solchen Fall erstattet das Land nach § 34 LPlG der Gemeinde die aus der Erfüllung des Entschädigungsanspruchs entstehenden notwendigen Aufwendungen, wenn die Gemeinde das Regierungspräsidium als höhere Landesplanungsbehörde vor der Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans über die erforderliche Änderung oder Aufhebung informiert hat. Zur Erstattung ist immer das Land und nicht der Regionalverband verpflichtet, auch wenn ein Bebauungsplan an einen verbindlichen Regionalplan angepaßt wurde. Dies liegt darin begründet, daß die Regionalplanung Teil der Landesplanung im weiteren Sinne ist [2].

Auch die Gemeinde selbst kann unter den oben genannten Voraussetzungen vom Land eine Entschädigung verlangen, wenn ihr Eigentum durch eine notwendige Bebauungsplanänderung geschädigt wurde (§ 34 Abs. 3 LPlG).

Darüber hinausgehende Entschädigungsansprüche stehen der Gemeinde gegen das Land oder den Regionalverband wegen der verbindlichen Zielsetzungen des Regionalplans nicht zu. Das gilt insbesondere für Schäden, die infolge der Anpassung von Bauleitplänen durch bereits durchgeführte, später aber nicht mehr benötigte Erschließungsanlagen entstehen, sowie für die Kosten der Planungsänderungen. Als Träger öffentlicher Verwaltung kann sich die Gemeinde insoweit nicht auf Art. 14 GG berufen [3].

Auch für die übrigen finanziellen Nachteile, die eine Gemeinde als Folge raumordnerischer Ziele erleidet, z. B. weil sie "Kurstadt", Ort mit Eigenentwicklung oder Zentraler Ort sein soll, ist im LPlG kein Ausgleich vorgesehen. Die finanziellen Auswirkungen derartiger Festsetzungen in Raumordnungsplänen lassen sich nicht exakt festlegen und damit auch nicht in einem konkreten Entschädigungsanspruch normieren. Dies müßte durch den kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden [4]. Während das baden-württembergische Finanzausgleichsgesetz dafür keine Vorschriften enthält, erhalten nach § 4 Nr. 3 des Finanzausgleichs-

1) LPlG i. d. F. vom 3. 6. 1975 (GV. NW. S. 450).
2) Vgl. Amtl. Begründung zu § 23 LPlG, LT-Drs. V-4002 vom 5. 2. 1971, S. 33.
3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 19 Abs. 3 GG Rdnr. 29 ff.
4) Vgl. Landesentwicklungsbericht 1975, Nr. 8. 11, S. 137.

gesetzes von Rheinland-Pfalz die im Landesentwicklungsprogramm oder in den regionalen Raumordnungsplänen festgelegten Zentralen Orte erhöhte Finanzzuweisungen als Ausgleich für die besonderen Aufwendungen, die ihnen dadurch entstehen.

II. Der Regionalverband und die übrigen Träger der Bauleitplanung, insbesondere der Nachbarschaftsverband

Auch für die übrigen Träger der Bauleitplanung gelten die oben für die Gemeinden getroffenen Feststellungen in Bezug auf das Verhältnis zwischen Regionalplanung und Bauleitplanung entsprechend.

Träger der Bauleitplanung sind neben den Gemeinden nach § 61 Abs. 4 Nr. 1 GO die Verwaltungsgemeinschaften für die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungspläne), die Planungsverbände nach § 4 BBauG und die Nachbarschaftsverbände nach § 4 Abs. 2 Nachbarschaftsverbandsgesetz für die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungspläne).

Verwaltungsgemeinschaften in Form der Gemeindeverwaltungsverbände nach §§ 59 ff. GO, Planungsverbände nach § 4 BBauG und Nachbarschaftsverbände sind im Gegensatz zu den Regionalverbänden des baden-württembergischen LPlG echte Gemeindeverbände, d. h. sie haben Gemeinden als Mitglieder [1].

Von den Aufgaben her unterscheiden sich diese Verbände von den Regionalverbänden ebenfalls. Während die ersteren als Träger der Bauleitplanung eine kommunale Aufgabe wahrnehmen, gehören die Regionalverbände in den Bereich der Landesplanung im weiteren Sinn; den Regionalverbänden obliegt eine ursprünglich staatliche Aufgabe.

Da die zuerst genannten Träger der Bauleitplanung sind, ist nach § 147 Abs. 1 BBauG rechtlich geboten, daß die Gemeinden Mitglieder dieser Verbände sind.

Auf den Nachbarschaftsverband finden nach § 3 Abs. 1 Nachbarschaftsverbandsgesetz die für den Zweckverband geltenden Vorschriften des GKZ Anwendung, soweit das Nachbarschaftsverbandsgesetz nichts anderes bestimmt (vgl. auch § 30 Abs. 2 GKZ).

Nach § 4 Abs. 1 Nachbarschaftsverbandsgesetz hat der Nachbarschaftsverband un-

1) Vgl. u. a. § 2 Abs. 3 Nachbarschaftsverbandsgesetz.

ter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung die geordnete Entwicklung des Nachbarschaftsbereiches zu fördern und auf einen Ausgleich der Interessen seiner Mitglieder hinzuwirken. Er ist hauptsächlich zur Lösung des Stadt-Umland-Problems geschaffen worden [1]. Zusätzlich zur vorbereitenden Bauleitplanung können auf den Nachbarschaftsverband gemäß § 4 Abs. 1 Nachbarschaftsverbandsgesetz nach den Vorschriften des GKZ weitere Gemeindeaufgaben übertragen werden. Die Übertragung von Kreisaufgaben auf den Nachbarschaftsverband ist damit nicht möglich. Die ursprünglich erwogene Kompetenz-Kompetenz des Nachbarschaftsverbandes gegenüber Gemeinden und Kreisen [2] sowie die Möglichkeit, kommunale Planungen und Maßnahmen einer Gemeinde durch den Nachbarschaftsverband finanziell zu fördern [3], ist nicht verwirklicht worden.

Die jeweils zusammengehörenden Nachbarschaftsverbände und Regionalverbände "unterrichten sich gegenseitig laufend über den Stand ihrer Planungen und Maßnahmen, soweit gemeinsame Interessen berührt sind" (§ 4 Abs. 5 Nachbarschaftsverbandsgesetz).

Sowohl von ihrer Rechtsnatur her - der Nachbarschaftsverband ein echter kommunaler Mitgliederverband, der Regionalverband eine Körperschaft sui generis ohne Mitglieder - als auch von den Aufgaben her - der Nachbarschaftsverband ist zuständig für die Flächennutzungsplanung und kann Gemeindeaufgaben übernehmen, der Regionalverband ist zuständig für die Regionalplanung und kann Kreisaufgaben übernehmen - unterscheiden sich Nachbarschaftsverband und Regionalverband deutlich. Eine exakte Abgrenzung ist aber deshalb nicht möglich, weil sich Kreis- und Gemeindeaufgaben nicht genau abgrenzen lassen. Um das Zusammenwirken beider Verbände zu verbessern, bestimmt § 11 Nachbarschaftsverbandsgesetz, daß der Nachbarschaftsverband sich auf Grund einer Vereinbarung zur Erfüllung seiner Aufgaben der Verwaltung des Regionalverbandes bedienen kann.

---

1) Derartige Verbandslösungen gibt es nicht nur in Baden-Württemberg, vgl. Umlandverband Frankfurt und Stadtverband Saarbrücken.

2) Vgl. Gerhardt, Der Landkreis 1973, 205, 206.

3) § 5 Abs. 6 des Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Nachbarschaftsverbandsgesetz), LT-Drs. 6/4610 vom 22. 3. 1974.

III. Das Verhältnis der Regionalverbände zu den Landkreisen und den Landratsämtern als unteren Verwaltungsbehörden

Die Landkreise sind ebenso wie die übrigen öffentlichen Planungsträger nach der Verbindlichkeitserklärung an die im Regionalplan enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 31 Abs. 2 LPlG i. V. m. § 5 Abs. 4 ROG gebunden.

Viele Aufgaben, für die die Landkreise zuständig sind, sind raumbedeutsam und müssen deshalb entsprechend den verbindlichen Zielen des Regionalplans ausgeführt werden. Durch die Zuständigkeiten für die Kreisstraßen, die Abfallbeseitigung, die Krankenhäuser, Einrichtungen des Bildungswesens (Berufsschulen, Volkshochschulen) usw. sind die Kreise neben den Gemeinden von großer Bedeutung bei der Durchführung der regionalplanerischen Ziele.

Für die Landkreise und ihr Verhältnis zu den Regionalverbänden und zur Regionalplanung gelten die obigen Ausführungen für die Gemeinden entsprechend. Auch sie werden nach § 24 Abs. 2 LPlG als öffentliche Planungsträger von den Regionalverbänden beraten und über die bei den Maßnahmen der Kreise in Betracht kommenden landesplanerischen Gesichtspunkte unterrichtet. Bei und nach der Aufstellung des Regionalplans sind die Landkreise nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 LPlG ebenso wie die Gemeinden zu beteiligen.

Die Landkreise nehmen wie die Stadtkreise im Verhältnis zu den Regionalverbänden jedoch eine gewisse Sonderstellung ein. Die Mitglieder der Verbandsversammlung des Regionalverbands werden von den Kreisräten und Landräten in den einzelnen Landkreisen gewählt. Die Kreise müssen sich über die Verbandsumlage (§ 20 LPlG) an der Deckung des Finanzbedarfs des Regionalverbandes beteiligen und können nach § 9 Abs. 2 und 3 LPlG weisungsfreie Aufgaben auf den Regionalverband übertragen. Innerhalb des durch des ROG und durch das LPlG geregelten Systems der Raumplanung stellt der Landkreis keine eigene, selbständige Planungsebene dar, sofern ihm nicht ausdrücklich die Kompetenz für die Regionalplanung übertragen und auf die Einrichtung besonderer regionaler Planungsverbände verzichtet wird.

Obwohl das Denkmodell sich für die Übertragung der Regionalplanung auf die Landkreise ausgesprochen hatte, um damit eine Einheit von Verwaltung, Planung und Investition zu erreichen, wurde durch das Regionalverbandsgesetz die Regionalplanung den neu geschaffenen Regionalverbänden und nicht den Kreisen übertragen.

Dafür wurde den Landkreisen durch § 33 LPlG als neue weisungsfreie Pflichtaufgabe auferlegt, Entwicklungsprogramme aufzustellen, "in denen die Maßnah-

men des Kreises, der kreisangehörigen Gemeinden und anderer Träger gemeindlicher Aufgaben, die zur Verwirklichung der in den Regionalplänen festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung erforderlich sind, nach ihrer Dringlichkeit und unter Angabe des voraussichtlichen Finanzbedarfs zusammenfassend dargestellt werden" [1]. Schon aus dem Wortlaut des § 33 LPlG ergibt sich, daß mit dem Instrument der Kreisentwicklungsprogramme keine zusätzliche Planungsebene für die Raumplanung zwischen der Regionalplanung und der Bauleitplanung eingeführt werden soll [2]. Aufgabe des Kreisentwicklungsprogramms ist nicht eine weitere Ausformung des Regionalplans, sondern die Koordinierung des Vollzugs der regionalplanerischen Vorstellungen, soweit die Kommunen dafür zuständig sind [3]. Als Durchführungsprogramm soll das Kreisentwicklungsprogramm den Regionalplan ergänzen.

Damit soll der Nachteil ausgeglichen werden, daß für die Regionalplanung und deren Verwirklichung jeweils verschiedene Träger verantwortlich sind [4]. Verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Sinne von § 5 Abs. 4 ROG wie der Landesentwicklungsplan oder die Regionalpläne enthält das Kreisentwicklungsprogramm deshalb nicht. Das Kreisentwicklungsprogramm ist auch nicht unter den in § 23 LPlG aufgezählten Mitteln der Landesplanung genannt. Den Landkreisen steht daher in Baden-Württemberg keine Planungskompetenz im Sinne des Raumordnungsrechts zu [5].

Das Kreisentwicklungsprogramm soll die raumbedeutsamen Investitionsmaßnahmen des Landkreises selbst, der kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Großen Kreisstädte und der sonstigen Träger gemeindlicher Aufgaben (z. B. Zweckverbände, Verwaltungsgemeinschaften, Nachbarschaftsverbände, Schulverbände nach § 31 SchulG) koordinieren, soweit sie zur Verwirklichung der verbindlichen Ziele des Regionalplans erforderlich sind [6]. Damit soll aufgezeigt werden, auf welche Weise der Regionalplan verwirklicht wird. Das Kreisentwick-

---

1) Ähnlich §§ 11 - 13 LPlG Schleswig-Holstein vom 13. 4. 1971 (GVBl. S. 152); vgl. Breusing, Der Landkreis 1974, 461.

2) So auch ausdrücklich: "Stellungnahme der Landesregierung zu Beschlüssen des Landtags, 9. Zukünftige Rechtsstellung der Regierungspräsidien", LT-Drs. 7/94 vom 19. 7. 1976, S. 8.

3) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 33 LPlG Rdnr. 2.

4) Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 33 LPlG Anm. 1.

5) Vgl. Göb, Planung im Verwaltungshandeln des Kreises, S. 107 f.; Niemeier, Die Stellung der Kreise in der Raum- und Entwicklungsplanung, S. 148 f.

6) Vgl. zum Kreisentwicklungsprogramm den Erlaß des Innenministeriums über die Entwicklungsprogramme der Landkreise vom 23. 12. 1974 (GABl. 1975, S. 77).

lungsprogramm stellt die einzelnen kommunalen Investitionsmaßnahmen und Investitionsförderungsmaßnahmen, die raumbedeutsam und überörtlicher Natur sind, dar, legt die Träger der Maßnahmen fest und gibt den vorgesehenen Ausführungszeitraum und die beabsichtigte Finanzierung an. Außerdem soll darin die Dringlichkeit, also eine Prioritätenliste, aufgestellt werden. Dadurch entsteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Kreisentwicklungsprogramm und der Finanzplanung des Landkreises und der Gemeinden nach § 85 GO [1].

Damit ist der Charakter des Kreisentwicklungsprogramms als Investitions- bzw. Strukturprogramm klar festgelegt [2], das den Vorwurf des fehlenden Zeit- und Finanzierungsfaktors gegenüber den Raumordnungsplänen, insbesondere dem Regionalplan, abmildern soll [3].

Die kreisangehörigen Gemeinden betrachten das Kreisentwicklungsprogramm als einen Eingriff in ihre Planungs- und Haushaltshoheit, weil es neben den Maßnahmen des Kreises auch diejenigen der Gemeinden nach ihrer Priorität darstellt.

Ein direkter Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden und damit eine Verletzung deren Selbstverwaltungsrechte liegt darin aber nicht, weil das Kreisentwicklungsprogramm für die Gemeinden nicht verbindlich ist [4]. Das LPlG knüpft an das Kreisentwicklungsprogramm keine Rechtswirkungen. Es läßt das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, insbesondere deren Haushaltshoheit, völlig unangetastet. Das Kreisentwicklungsprogramm soll in erster Linie durch seine Überzeugungskraft wirken. Bei einem Abweichen der Gemeinden vom Kreisentwicklungsprogramm ist allerdings zu prüfen, ob darin nicht ein Verstoß gegen den Regionalplan liegt, auf dem das Entwicklungsprogramm aufbaut [5]. Für den Kreis selbst stellt es eine Selbstbindung dar.

Mittelbare, aber sehr einschneidende Wirkungen angesichts der beschränkten kommunalen Finanzen kann das Kreisentwicklungsprogramm dadurch entfalten, wenn es als Grundlage für Zuschußbewilligungen des Landes an Landkreise und Gemein-

---

1) Vgl. Gerhardt, VwPr. 1973, 146, 147.
2) Vgl. Laux, Entwicklungsplanung, S. 93; Göb, Planung im Verwaltungshandeln des Kreises, S. 107; Niemeier, Die Stellung der Kreise in der Raum- und Entwicklungsplanung, S. 148 f.
3) Niemeier, a. a. O., S. 149.
4) Vgl. Angst, Probleme der Regionalplanung, S. 14; Hund, BWVBl. 1972, 177, 179; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 33 LPlG Anm. 5.
5) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 33 LPlG Rdnr. 9.

den sowie des Landkreises an die kreisangehörigen Gemeinden dient [1]. Es eignet sich dazu, weil es die Prioritäten der kommunalen Maßnahmen festlegt.

Auch gegenüber dem Land hat das Kreisentwicklungsprogramm keinerlei Rechtswirkungen. Das Land ist nicht verpflichtet, sich bei der Gewährung von Staatszuschüssen daran zu halten. Wenn sich das Land aber dabei an den Kreisentwicklungsprogrammen orientiert, erhalten diese eine große Bedeutung in der Praxis, denn kaum eine bedeutende kommunale Maßnahme kann ohne die Gewährung staatlicher Zuschüsse in Angriff genommen werden.

Nach Nr. 4. 2 des Erlasses des Innenministeriums über die Entwicklungsprogramme der Landkreise werden die Landesbehörden "das Kreisentwicklungsprogramm bei ihren Fachplanungen, Förderungsprogrammen und Zuwendungen berücksichtigen, soweit es den fachlichen Belangen und den finanziellen Möglichkeiten entspricht".

Anders als bei den Regionalplänen (vgl. § 28 Abs. 3 LPlG) ist für die Entwicklungsprogramme keine besondere Form vorgeschrieben. Da eine entsprechende Ermächtigung fehlt, können sie weder als Verordnung noch als Satzung erlassen werden. Eine Veröffentlichung und Bekanntgabe des Kreisentwicklungsprogramms ist aber im Interesse einer besseren Durchsetzbarkeit zu empfehlen.

Um eine einheitliche und vergleichbare Form der Kreisentwicklungsprogramme zu erreichen, hat das Innenministerium den Landkreisen ein einheitliches Formblatt und einen Gliederungsplan empfohlen [2].

Nach den Empfehlungen des Innenministeriums soll das Programm für einen Zeitraum von 6 Jahren aufgestellt und spätestens nach drei Jahren fortgeschrieben werden [3]. Zuständig für die Aufstellung des Programms ist nach § 34 Abs. 2 Nr. 4 LKrO der Kreistag, eine Übertragung auf einen beschließenden Ausschuß ist nicht zulässig.

Bei der Ausarbeitung des Entwicklungsprogramms sind nach § 33 Satz 2 LPlG der zuständige Regionalverband sowie die Gemeinden und sonstigen Träger gemeindlicher Aufgaben zu beteiligen [4]. Eine rechtlich gesicherte und effektive Einflußmöglichkeit auf die Kreisentwicklungsprogramme und damit die Verwirklichung

---

1) Vgl. Amtl. Begründung zu § 20 a LPlG, LT-Drs. V - 4002, S. 33; Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 33 LPlG Rdnr. 9; ders., VwPr. 1973, 146; Lunze, Koordination, S. 161 f.

2) Vgl. Erlaß des Innenministeriums über die Entwicklungsprogramme der Landkreise, Anlagen 1 und 2.

3) Vgl. o. a. Erlaß, Nr. 5 und 6.

4) Vgl. o. a. Erlaß, Nr. 9.

der Regionalpläne ist dadurch den Regionalverbänden verwehrt [1].

Eine Genehmigung der Kreisentwicklungsprogramme ist wegen der fehlenden Rechtswirkungen nicht erforderlich.

Sobald ein Regionalplan für verbindlich erklärt ist, besteht nach § 33 LPlG eine Rechtspflicht zur Aufstellung eines Kreisentwicklungsprogramms. Schon vorher können freiwillig Kreisentwicklungsprogramme aufgestellt werden [2]. Da sie eine Grundlage für die Erarbeitung des Regionalplans darstellen können, ist eine vorherige Ausarbeitung sogar zweckmäßig.

Nach Nr. 2.2 des Erlasses des Innenministeriums über die Entwicklungsprogramme der Landkreise kann freiwillig unter Beteiligung des Regionalverbandes ein vorläufiges Kreisentwicklungsprogramm aufgestellt werden, soweit den Landesentwicklungsplan ausformende Anhaltspunkte über die vorgesehene Entwicklung im Kreisgebiet vorliegen [3]. Soweit die Regionalplanung berührt sein kann, ist in diesem Fall ein Einvernehmen mit dem Regionalverband erforderlich. Auf jeden Fall müssen solche vorläufigen Kreisentwicklungsprogramme an den späteren Regionalplan angepaßt werden.

Von der Aufgabe des Kreisentwicklungsprogramms her gesehen, die Maßnahmen darzustellen, "die zur Verwirklichung der in den Regionalplänen festgelegten Ziele erforderlich sind", bestehen Zweifel, ob vor der Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans ein Kreisentwicklungsprogramm im Sinne des § 33 LPlG aufgestellt werden darf. Maßnahmen zur Verwirklichung des Regionalplans können logisch erst mit Fertigstellung des Regionalplans dargestellt werden.

Die vorherige Aufstellung von Kreisentwicklungsprogrammen birgt in der Praxis die Gefahr in sich, daß die Kreise versuchen, durch ein vorher aufgestelltes Entwicklungsprogramm den Regionalplan präjudizieren oder gar durch vollendete Tatsachen zu unterlaufen [4]. Durch die strikte Anpassungspflicht der Kreisentwicklungsprogramme an die späteren Regionalpläne und die fehlende Verbindlichkeit lassen sich diese Bedenken mindestens teilweise ausräumen.

Die freiwillige Erarbeitung von internen Kreisplanungen für die eigenen Aufgaben einschließlich von Förderprogrammen für die zu ihnen gehörenden kreisangehöri-

---

1) Ob dies sinnvoll ist, muß bezweifelt werden, vgl. Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 166 f.

2) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 23 LPlG Rdnr. 3; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 33 LPlG Anm. 2.

3) Ähnlich Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 33 LPlG Anm. 2.

4) Vgl. die Schriftliche Antwort des Innenministeriums auf die Kleine Anfrage des Abg. Ludwig (CDU), LT-Drs. 6/6832 vom 24.1.1975.

gen Gemeinden ist immer zulässig. Sie haben keine verbindlichen Außenwirkungen und stellen nicht Entwicklungsprogramme im Sinne von § 33 LPlG dar [1].

Weit über die Zuständigkeit der Landkreise nach § 33 des baden-württembergischen Landesplanungsgesetzes zur Aufstellung von Entwicklungsprogrammen gehen die Forderungen hinaus, die die Übertragung einer umfassenden, auch für die Gemeinden verbindlichen "Kreisentwicklungsplanung" mit räumlichen, zeitlichen und finanziellen Festlegungen auf die Landkreise verlangen [2].

Damit hätten die Kreise nicht nur die Möglichkeit, verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Sinne von § 5 Abs. 4 ROG aufzustellen, sondern darüberhinaus könnten sie die Planungshoheit der Gemeinden und der übrigen Träger gemeindlicher Aufgaben, insbesondere die Bauleitplanung und die Finanzplanung einschließlich der Haushaltshoheit, weitgehend einschränken.

Abgesehen von der zweifelhaften Praktikabilität einer derartig umfassenden Kreisentwicklungsplanung wäre damit eine totale Aushöhlung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung verbunden [3]. Die Einführung einer Kreisentwicklungsplanung würde neben einer Änderung der Verfassung eine vollständige Neuverteilung der öffentlichen Aufgaben und eine erneute territoriale Verwaltungsreform voraussetzen.

Nach § 1 Abs. 3 LKrO und § 14 Abs. 1 Nr. 1 LVerwG ist das Landratsamt einerseits Behörde des Landkreises und andererseits als untere Verwaltungsbehörde eine Landesbehörde. Beide Funktionen sind voneinander zu unterscheiden, sie werden jeweils von Beamten des Landkreises (§ 40 LKrO) bzw. von Landesbeamten (§ 45 LKrO) wahrgenommen. Das Kreisentwicklungsprogramm wird vom Landratsamt als Behörde des Landkreises aufgestellt.

Nach § 2 Abs. 3 LPlG und § 16 Abs. 1 Nr. 15 LVerwG ist das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde für das gesamte Gebiet des Landkreises einschließlich der Großen Kreisstädte auch untere Landesplanungsbehörde mit besonderen Befugnissen im Bereich der Landes- und Regionalplanung [4]. Das Landratsamt hat als un-

1) Vgl. Berkenhoff, Städte- und Gemeinderat 1973, 345 f.; Püttner-Schneider, Stadtentwicklungsplanung, S. 15.

2) Vgl. u. a. Laux-Göb-Salzwedel-Breuer, Kreisentwicklungsplanung; von der Heide, Der Landkreis 1974, 252; Tappermann, DÖV 1973, 505; Wiese, Der Städtetag 1974, 536.

3) Speziell zur Kreisentwicklungsplanung vgl. u. a. Berkenhoff, Städte- und Gemeinderat 1973, 345; Schmidt-Aßmann, DVBl. 1975, 4.

4) Vgl. dazu den Erlaß des Innenministeriums über die Aufgaben der Landratsämter als untere Landesplanungsbehörden vom 14. 10. 1974 (GABl. S. 1101).

tere Landesplanungsbehörde die oberste Landesplanungsbehörde bei der Erarbeitung von Entwicklungsplänen zu beraten, im Rahmen des LPlG für die Beachtung der Entwicklungs- und Regionalpläne zu sorgen (§ 3 Abs. 2 LPlG) und ebenso wie die Regionalverbände die Träger der Bauleitplanung zu beraten (§ 24 Abs. 2 Satz 2 LPlG). Die untere Landesplanungsbehörde ist als Träger öffentlicher Belange nach § 2 Abs. 5 BBauG im Bauleitplanverfahren zu beteiligen [1].

Ebenso wie die anderen Landesplanungsbehörden haben die unteren Landesplanungsbehörden ein Teilnahmerecht an den Sitzungen der Verbandsversammlung (§ 12 Abs. 10 Sätze 2 und 3 LPlG) und des Planungsausschusses (§ 15 Abs. 2 Sätze 7 und 8 LPlG) des Regionalverbandes. Zusätzlich zu den Landkreisen sind auch die Landratsämter als untere Landesplanungsbehörden bei und nach der Ausarbeitung des Regionalplans zu beteiligen (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 LPlG).

Die Auffassung, die Darstellungen des Kreisentwicklungsprogramms könnten durch die raumrelevanten Zuständigkeiten, insbesondere die Aufsichts- und Genehmigungsbefugnisse, des Landratsamtes als unterer Verwaltungsbehörde (untere Baurechtsbehörde, untere Wasser- und Naturschutzbehörde usw.) mittelbar durchgesetzt werden [2], überschätzt die Möglichkeiten des Landratsamtes.

Wie jede andere Behörde ist auch das Landratsamt an die verbindlichen Ziele des Regionalplans gebunden und muß diese im Rahmen seiner Aufsichts- und Genehmigungsbefugnisse beachten. Soweit die Darstellungen des Kreisentwicklungsprogramms darüber hinausgehen, z.B. bei der Festlegung der Trägerschaft für bestimmte Einrichtungen oder der Bestimmung der Prioritäten, ist dies schwieriger. Denn die Gemeinden und die übrigen Träger gemeindlicher Aufgaben, an die sich das Kreisentwicklungsprogramm wendet, haben meist einen unbedingten Rechtsanspruch auf Erteilung der verschiedenen Genehmigungen. Ein Ermessen, das an den Darstellungen des Entwicklungsprogramms zu orientieren wäre, besteht bei den Genehmigungsvorbehalten nur in Ausnahmefällen (vgl. Art. 75 Abs. 1 LV).

Im übrigen sind die Landräte und die weiteren Bediensteten der Landratsämter dabei dem kommunalpolitischen Druck durch die Kreisräte, vor allem durch die dem Kreistag angehörenden Bürgermeister, ausgesetzt.

---

1) Vgl. den Erlaß des Innenministeriums über die Neufassung der Anlage zu Nr. 8 des Bauleitplanerlasses vom 1. 8. 1974 (GABl. S. 980).

2) Vgl. Gerhardt, VwPr. 1973, 146, 148; Holzinger, Mittelstädte, S. 22 f., 280; Laux-Göb-Salzwedel-Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 66 ff.

IV. Das Verhältnis des Landes, insbesondere der Regierungspräsidien, zur Regionalplanung und zu den Regionalverbänden

Das Regierungspräsidium ist nach § 2 Abs. 2 LPlG höhere Landesplanungsbehörde und hat als solche ebenso wie die unteren Landesplanungsbehörden bei der Erarbeitung von Entwicklungsplänen die oberste Landesplanungsbehörde zu beraten und hat im Rahmen des LPlG für die Beachtung der Entwicklungs- und Regionalpläne zu sorgen (§ 3 Abs. 2 LPlG).

Gegenüber den Regionalverbänden stehen den Regierungspräsidien als höhere Landesplanungsbehörden sehr weitgehende Befugnisse zu. Wie die Landratsämter als untere Landesplanungsbehörden haben die Regierungspräsidien als höhere Landesplanungsbehörden ein Recht auf Teilnahme an den Sitzungen der Verbandsversammlungen der Regionalverbände (§ 12 Abs. 9 LPlG) und deren Planungsausschüsse (§ 15 Abs. 2 Sätze 7 und 8 LPlG) Auch die Regierungspräsidien sind als höhere Landesplanungsbehörden bei und nach der Ausarbeitung der Regionalpläne zu beteiligen (§ 30 LPlG).

Außerdem beraten die Regierungspräsidien die Regionalverbände und unterrichten sie über die in Betracht kommenden landesplanerischen Gesichtspunkte (§ 24 Abs. 2 Satz 1 LPlG), wobei die Beratung über die Aufsichtsrechte des Regierungspräsidiums hinausgehen kann und davon genau zu trennen ist [1].

Darüber hinaus ist das Regierungspräsidium Rechtsaufsichtsbehörde und obere Rechtsaufsichtsbehörde der Regionalverbände seines Bezirks (§ 21 Abs. 2 LPlG) und hat die Aufsichtsrechte (vgl. § 21 Abs. 3 LPlG). Als Rechtsaufsichtsbehörde hat das Regierungspräsidium insbesondere die Vereinbarungen für eine Aufgabenübertragung von den Kreisen auf den Regionalverband nach § 9 Abs. 2 LPlG zu genehmigen. Ihm sind auch die Satzungen des Regionalverbandes nach §§ 10 Abs. 1, 21 Abs. 3 LPlG i. V. m. § 121 Abs. 2 GO vorzulegen.

Auch die Pflichten der Regionalverbände zur Aufstellung des Regionalplans (§ 28 Abs. 1 LPlG) und zur Einholung der Verbindlichkeitserklärung (§§ 28 Abs. 3, 31 Abs. 1 LPlG) können im Wege der Rechtsaufsicht erzwungen werden [2].

Zusätzlich kann das Regierungspräsidium als höhere Landesplanungsbehörde den Regionalverbänden die nach § 28 Abs. 1 Satz 2 LPlG zulässigen Weisungen erteilen. Insoweit ist das Regierungspräsidium auch Fachaufsichtsbehörde der Regionalverbände (§§ 28 Abs. 1 Satz 2, 21 Abs. 3 LPlG i. V. m. § 129 GO) [3].

---

1) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 24 LPlG Anm. 2 a.
2) Vgl. u. a. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 28 LPlG Rdnr. 2. 6.
3) Vgl. Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 21 LPlG Anm. 2.

Nach der Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans ist das Regierungspräsidium mit allen Funktionen an die darin enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung gebunden (§ 31 Abs. 2 LPlG i. V. m. § 5 Abs. 4 ROG) und hat für deren Einhaltung zu sorgen.

Dies geschieht einmal bei den zahlreichen Aufsichtsbefugnissen des Regierungspräsidiums über die seiner Aufsicht unterstellten juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Von großer Bedeutung ist hierbei die Befugnis zur Genehmigung der Flächennutzungspläne (§ 6 BBauG), da durch sie die regionalplanerischen Zielsetzungen für jede Gemeinde weiter konkretisiert werden. Daneben ist das Regierungspräsidium selbst für die Erfüllung vieler Landesaufgaben zuständig, z. B. für Planfeststellungsverfahren im Straßenbau (§ 41 Abs. 1 StrG). Auch bei solchen Aufgaben hat das Regierungspräsidium den verbindlichen Regionalplan genau zu beachten.

Innerhalb des Systems der Raumordnung stellt in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium bzw. der Regierungsbezirk keine eigene Planungsebene dar, während beispielsweise in Nordrhein-Westfalen dem Regierungspräsidenten als Bezirksplanungsbehörde die Zuständigkeit für die Regionalplanung übertragen wurde [1]. Das Regierungspräsidium plant also im Bereich der Landesplanung nicht selbst, sondern ist infolge seiner raumbedeutsamen Zuständigkeiten am Vollzug der Landes- und Regionalplanung beteiligt.

Durch die oben genannten Rechte gegenüber den Regionalverbänden sowie die Pflicht zur Führung eines Raumordnungskatasters (§ 22 a LPlG) und die Zuständigkeit zur Durchführung von Raumordnungsverfahren (§§ 31 a, 31 b LPlG) ist das Regierungspräsidium aber als höhere Landesplanungsbehörde eng in den Bereich der Landesplanung im weiteren Sinne einbezogen.

Dem Innenministerium als oberster Landesplanungsbehörde (§ 2 Abs. 1 LPlG) und oberster Rechtsaufsichtsbehörde über die Regionalverbände (§ 21 Abs. 2 LPlG) stehen gegenüber den Regionalverbänden im wesentlichen dieselben Rechte wie den Regierungspräsidien zu.

Von ihm werden die Regionalpläne gemäß § 31 LPlG durch Genehmigung für verbindlich erklärt und bekanntgemacht. Nach der Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans haben nicht nur die Gemeinden und Landkreise sondern auch alle Landesbehörden bei Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird, die darin enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung gemäß § 31 Abs. 2 LPlG in Verbindung mit den §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG zu beachten.

1) Vgl. §§ 3 ff. LPlG Nordrhein-Westfalen vom 3. 6. 1975 (GV. NW. S. 450).

V. Der Bund und die Regionalplanung

Neben den Behörden des Landes, den Gemeinden und den Landkreisen sind auch die Behörden des Bundes gemäß § 31 Abs. 2 LPlG i. V. m. §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG an die in den Regionalplänen enthaltenen verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung gebunden.

Die Frage, ob der Bund seine Behörden den Raumordnungsplänen der Länder unterwerfen kann und darüberhinausgehend ob die Bundesbehörden allgemein an das Landesrecht gebunden sind, ist verfassungsrechtlich nicht einfach zu beantworten und soll hier nicht näher untersucht werden. Überwiegend wird eine derartige Selbstbindung des Bundes für zulässig gehalten 1).

Nach § 6 ROG wird der allgemeine Grundsatz der §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG, daß die Bundesbehörden die Raumordnungspläne beachten müssen, für einige bestimmte Bereiche der Bundesverwaltung wieder eingeachränkt. Es handelt sich dabei um Vorhaben, "deren besondere öffentliche Zweckbestimmung einen bestimmten Standort oder eine bestimmte Linienführung erfordert", oder die auf Grundstücken durchgeführt werden sollen, die für militärische Zwecke in Anspruch genommen sind, oder über die in einem Verfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundesbahngesetz, dem Telegraphenwege-Gesetz, dem Luftverkehrsgesetz oder dem Personenbeförderungsgesetz zu entscheiden ist.

Für diese enumerativ und abschließend aufgezählten Bundesvorhaben gilt die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung nur, wenn die zuständige Bundesbehörde oder der bundesunmittelbare Planungsträger beteiligt worden ist und innerhalb angemessener Frist nicht widersprochen hat.

Nach § 3) Abs. 1 Nr. 3 LPlG müssen auch die Behörden des Bundes bei und nach der Ausarbeitung der Regionalpläne beteiligt werden, soweit sie berührt sein können 2).

Ein Widerspruch ist nach § 6 Abs. 2 ROG nur zulässig, wenn ein Ziel der Raumordnung und Landesplanung entweder mit den Raumordnungsgrundsätzen des § 2 ROG nicht übereinstimmt oder wenn ein Ziel mit der Zweckbestimmung des Bun-

---

1) Vgl. allgemein: Brohm, Landeshoheit und Bundesverwaltung, S. 8, 13, 37 ff. m. w. N.; zur Bindung der Bundesverwaltung an die Raumordnungspläne der Länder vgl. Halstenberg, Bund und Raumordnung, S. 87; Evers, Raumordnung, S. 74 f.; Hans-Dieter Schultze, Ziele, S. 91.

2) Eine Aufstellung der zu beteiligenden Stellen aus dem Bereich der Bundesverwaltung enthält der Erlaß des Innenministeriums über die Aufstellung der Regionalpläne, S. 769, Anlage 1, Teil B Nr. III.

desvorhabens nicht in Einklang steht und das Vorhaben nicht auf einer anderen geeigneten Fläche durchgeführt werden kann.

Daher ist z.B. die Planung einer Bundesfernstraße nicht an die Ziele des Regionalplans gebunden, wenn die Regionalplanung nicht den besonderen Erfordernissen einer geeigneten Trassenführung entspricht [1].

Über die Berechtigung eines gegen einen Regionalplan eingelegten Widerspruchs soll nach § 8 Abs. 2 Nr. 3 ROG die Ministerkonferenz für Raumordnung beraten [2]. Macht nach der Verbindlichkeitserklärung eines Regionalplans eine Veränderung der Sachlage eine Abweichung erforderlich, so sind nach § 6 Abs. 2 Satz 2 ROG die entsprechenden Bundesbehörden nicht mehr an die Ziele gebunden.

Insgesamt ist also die Bindung der Bundesverwaltung an die Regionalplanung eingeschränkt, grundsätzlich gehen die Belange des Bundes vor.

VI. Die Bindung Privater an die Regionalplanung

Während Bundes- und Landesbehörden, Landkreise, Gemeinden, die übrigen öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG an die verbindlichen Ziele der Regionalpläne gebunden sind, hat die Landesplanung und mit ihr die Regionalplanung gegenüber natürlichen Personen und juristischen Personen des Privatrechts keine direkte Rechtswirkung [3].

Dies folgt aus den Vorschriften über die Verbindlichkeit der Regionalpläne (§ 31 LPlG i.V.m. §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG), die sich nur an die in § 4 Abs. 5 ROG genannten öffentlichen Stellen wenden. Nach § 3 Abs. 3 ROG haben die Raumordnungsgrundsätze dem Einzelnen gegenüber keine Rechtswirkung.

Der Grund dafür liegt darin, daß die Regionalpläne nicht unmittelbar die Nutzung des Grund und Bodens regeln, sondern erst noch in konkrete Planungen (z.B. Bauleitpläne) umgesetzt werden müssen.

---

1) Vgl. dazu auch § 16 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz.
2) Vgl. Landesentwicklungsbericht 1975, Nr. 7.3, S. 79 über den Widerspruch des Bundesministers für Verteidigung gemäß § 6 ROG gegen Plansatz 2.241 des Landesentwicklungsplans 1971.
3) H.M., vgl. u.a. BVerfGE 3, 407, 425.

Ebensowenig wie der einzelne Bürger von den Raumordnungsplänen direkt betroffen wird, hat er auch keinen Anspruch auf bestimmte Maßnahmen der Raumordnung (z. B. Erlaß oder Bestand von Raumordnungsplänen), auf öffentliche Förderungsmaßnahmen aufgrund von Raumordnungsplänen oder auf die Gewährung von Entschädigungen wegen bestimmter Festsetzungen in solchen Plänen [1].

Deshalb ist eine Beteiligung von Privaten bei der Aufstellung der Regionalpläne in § 30 LPlG nicht vorgeschrieben. Allerdings ist unter Umständen auch eine freiwillige Beteiligung privater Planungsträger, z. B. von Energieversorgungsunternehmen, bei der Aufstellung der Regionalpläne empfehlenswert [2].

Auskunftspflichtig über die von ihnen beabsichtigten Planungen sind nach § 22 LPlG alle Planungsträger, auch die privaten [3].

Denn die Raumordnungspläne werden nur zum Teil, insbesondere durch Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur, durch die öffentliche Hand verwirklicht. Im übrigen machen sie den Bürgern und der Wirtschaft ein Angebot, sie mit Baumaßnahmen, Wohnsitznahme, gewerblichen und landwirtschaftlichen Investitionen usw. auszuführen [4].

Deshalb werden die verbindlichen Regionalpläne auch öffentlich bekanntgemacht und bei den Regionalverbänden zur Einsichtnahme für jedermann niedergelegt (§ 31 Abs. 1 Satz 4 LPlG).

Privatpersonen werden durch die Regionalpläne rechtlich nur mittelbar über die Einzelplanungen öffentlicher Planungsträger, die ihrerseits die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten haben, berührt [5].

Außerdem können die regionalplanerischen Ziele sich dort auf die Rechtsbeziehungen zwischen der öffentlichen Gewalt und dem Staatsbürger auswirken, wo beim Gesetzesvollzug ein Ermessen eingeräumt ist oder wo unbestimmte Rechtsbegriffe wie "öffentliches Wohl", "öffentliches Interesse", "Belange der Allgemeinheit" u. a. angewendet werden müssen [6].

Beispielsweise wurden in einigen Gerichtsentscheidungen Ziele der Raumordnung und Landesplanung als "öffentliche" Belange im Sinne von § 35 BBauG angesehen

---

1) Vgl. Evers, Raumordnung, S. 150; Stich, Mitwirkung des Bürgers, S. 362.
2) Vgl. den Erlaß über die Aufstellung der Regionalpläne, Nr. 5. 1.
3) So auch Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 22 LPlG Anm. 2.
4) Vgl. Götz, Regionalplanung, S. 983.
5) Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 27 LPlG.
6) So Brügelmann-Grauvogel, § 1 BBauG Anm. 3 c) cc); vgl. auch Klein, Ziele, S. 36; Mang, Bay. VBl. 1967, 365.

und bei der Frage der Zulässigkeit von privaten Bauvorhaben im Außenbereich berücksichtigt [1].

Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat in einem Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO, bei dem auf Antrag von Privaten die Rechtmäßigkeit der sofortigen Vollziehung einer Kraftwerksgenehmigung überprüft wurde, mit den Plansätzen des Landesentwicklungsplans und des Gebietsentwicklungsplans für den Mittleren Neckarraum das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 1 Nr. 4 VwGO begründet [2].

Insoweit sind die Regionalpläne auch für Private von Bedeutung.

Da die Regionalplanung weder Rechte noch Pflichten Dritter begründet, also gegenüber Privaten keine Rechtswirkungen mit sich bringt, hat der Einzelne keine Entschädigungsansprüche, wenn bestimmte Regionalpläne aufgestellt oder abgeändert werden [3]. Insbesondere kann der einzelne Privatmann nicht auf den Bestand von Regionalplänen vertrauen. Bei einer Änderung besteht, mit Ausnahme der durch §§ 39 j bis 44 c BBauG geregelten Fälle, kein Schadensersatzanspruch. Ein allgemeiner Plangewährleistungsanspruch besteht nicht.

Nur wenn ein Bebauungsplan auf Grund eines verbindlichen Regionalplans geändert oder aufgehoben wurde, haben Private unter den Voraussetzungen der §§ 39 j bis 44 c BBauG Entschädigungsansprüche gegen die Gemeinde, die dann ihrerseits gemäß § 34 LPlG einen entsprechenden Erstattungsanspruch gegen das Land erhält.

Mangels unmittelbarer Rechtswirkung gegenüber Privaten ist auch eine Verletzung von Grundrechten durch die Darstellungen der Regionalpläne nicht möglich [4]. Der Wirkungsbereich der durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung unmittelbar gebundenen öffentlichen Planungsträger ist aber durch die Grundrechte selbst nicht geschützt [5].

---

1) Vgl. u. a. OVG Lüneburg, DVBl. 1968, 388; OVG Münster, VwRspr. 24, 723; VG Hannover, DVBl. 1968, 401 und DVBl. 1974, 785 mit abl. Anm. Schmidt-Aßmann; vgl. aber VG Sigmaringen, BWVPr. 1976, 13, wonach Ziele des Landesentwicklungsplans bei der Anwendung des § 34 BBauG nicht berücksichtigt werden können.

2) VGH Baden-Württemberg, DÖV 1972, 864, 866.

3) Ebenso Evers, Raumordnung, S. 152 f.; Mang, Bay. VBl. 1967, 365, 367; Niemeier, Entschädigung auf Grund von Maßnahmen der Landesplanung, S. 15, 23 f.

4) Vgl. zu diesem Problem Ernst, Raumordnung, S. 147 ff.; Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 34; Nau, DÖV 1962, 533, 535.

5) Vgl. Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 19 Abs. III GG Rdnr. 29 ff.

Als Folge regionalplanerischer Darstellungen kämen Beeinträchtigungen des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG), der Freiheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG), der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), der Freiheit der Berufswahl und Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) und der Freizügigkeit (Art. 14 Abs. 1 GG) in Frage.

Die Landesplanung und mit ihr die Regionalplanung sollen aber nach § 1 Abs. 1 LPlG dazu beitragen, "dem Menschen die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit in der Gemeinschaft zu sichern".

Damit sollen gerade die Grundrechte geschützt werden. Maßnahmen der Raumordnung sollen die Verwirklichung der Grundrechte erst ermöglichen [1]. Dies geht auch aus der Formulierung der Raumordnungsgrundsätze, die bei der Aufstellung der Regionalpläne zu berücksichtigen sind, hervor. Dadurch ist, auch wenn man die fehlende unmittelbare Rechtswirkung der Raumordnungspläne unberücksichtigt läßt, eine Verletzung von Grundrechten kaum möglich.

Im übrigen geht das Grundgesetz, das durch Art. 75 Nr. 4 GG dem Bund ausdrücklich die Kompetenz zum Erlaß von Rahmengesetzen für die Raumordnung überträgt, offensichtlich von der generellen Zulässigkeit von Raumordnungsplänen ohne grundsätzlichen Verstoß gegen Grundrechte aus.

1) Vgl. dazu Ernst, Raumordnung, S. 147 f.

E. RECHTSSCHUTZMÖGLICHKEITEN IM BEREICH DER REGIONALPLANUNG

I. Direkte Rechtsmittel gegen den Regionalplan

1. Die Normenkontrolle nach § 47 VwGO

Der Regionalplan bringt erhebliche Beschränkungen für die dadurch gebundenen Stellen, insbesondere die Gemeinden, mit sich. Es ist daher zu untersuchen, ob die Planbetroffenen im Falle eines rechtswidrigen Eingriffs in ihre Rechte durch regionalplanerische Darstellungen gerichtlich gegen den Regionalplan vorgehen können. Denkbar ist die Einleitung eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO i. V. m. § 5 AGVwGO.

Danach entscheidet der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit einer landesrechtlichen Verordnung oder einer anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift, soweit nicht gesetzlich vorgesehen ist, daß die Rechtsvorschrift durch das Bundesverfassungsgericht oder den Staatsgerichtshof nachprüfbar ist.

Satzungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie z. B. der Regionalverbände; gehören ebenso wie die Rechtsverordnungen zu den Rechtsvorschriften, die im Rang unter einem Landesgesetz stehen [1].

Nach § 28 Abs. 3 LPlG ist der Regionalplan, ebenso wie der Bebauungsplan nach § 10 BBauG, als Satzung durch den Regionalverband zu beschließen. Die Regionalpläne werden damit als Rechtssätze von den Regionalverbänden, juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, im mindestens teilweise autonomen Wirkungskreis [2] erlassen.

Das Landesplanungsgesetz und die darauf beruhenden Regionalpläne, die als Satzungen erlassen werden, gehören in den Bereich der öffentlich-rechtlichen Vorschriften, bei deren Vollzug mit der Anfechtungsklage angreifbare Verwaltungsakte ergehen oder sonstige öffentlich-rechtliche Streitigkeiten entstehen können. Deshalb unterliegen die Regionalpläne der sachlichen Zuständigkeit

---

1) Vgl Redeker/von Oertzen, § 47 VwGO Rdnr. 10; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 28 LPlG Anm. 3.

2) Eingeschränkt durch § 28 Abs. 1 LPlG.

der Verwaltungsgerichte, fallen also in den Rahmen der Gerichtsbarkeit des Verwaltungsgerichtshofes nach § 47 VwGO [1].

Insoweit liegen die Voraussetzungen für eine abstrakte Normenkontrolle nach § 47 VwGO vor.

Überwiegend wird die Form einer hoheitlichen Maßnahme als ausschlaggebend für die dagegen zulässigen Rechtsschutzmaßnahmen angesehen.

Gegen Akte, die in Form einer unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsnorm erlassen werden, ist unter den Voraussetzungen des § 47 VwGO immer eine Normenkontrolle möglich, auch wenn es sich dabei um einen Verwaltungsakt in Gestalt einer Verordnung oder Satzung im formellen Sinn [2] handelt [3].

Ungeachtet der Frage, welcher materielle Gehalt der als Satzung zu erlassende Regionalplan hat (§ 28 Abs. 3 LPlG), kann nach dieser Meinung gegen ihn ein Normenkontrollverfahren angestrengt werden [4].

Andererseits wird aber die Auffassung vertreten, eine Normenkontrolle nach § 47 VwGO sei nur bei echten Rechtsnormen zulässig [5]. Bei Verordnungen oder Satzungen in nur formellem Sinn komme dieses Verfahren nicht in Frage. Für den Rechtsschutz gegen Hoheitsakte komme es - sofern sie nicht als förmliche Gesetze ergehen - nicht auf die Form, sondern auf den Inhalt einer Maßnahme an [6]. Hoheitsakte seien vor allem nach ihrem materiellen Gehalt zu beurteilen.

Hiernach wäre eine Normenkontrolle gegen einen Regionalplan nur zulässig, wenn

---

1) Vgl. dazu Eyermann/Fröhler, § 47 VwGO Rdnr. 6.

2) Vgl. zum Begriff der Satzung im formellen Sinn Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht, Band I, § 25 IX. a) 4.

3) Vgl. BVerwGE 26, 251; Bay. VGH Bay. VBl. 1975, 168, 169; OVG Lüneburg DÖV 1971, 494, 495; Redeker/von Oertzen, § 47 VwGO Rdnr. 8; § 42 VwGO Rdnr. 36 und § 47 VwGO Rdnr. 13 speziell zum Plan.

4) So auch Gerhardt, RVG. Anm. zu § 28 LPlG; Scheuer-Angst, Landesplanungsrecht, § 28 LPlG Anm. 3.

5) Vgl. Körting, Anm. zu OVG Lüneburg DVBl. 1973, 457, 459; von Mutius, in: Festschrift für Wolff, S. 180 f.; Ule, Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre gerichtliche Überprüfung, S. 540; Eyermann/Fröhler, § 42 VwGO Rdnr. 11 b, halten gegen eine Verordnung im formellen Sinn, die materiell einen Verwaltungsakt enthält, entsprechend der "Meistbegünstigung" bei der sog. unkorrekten Entscheidung sowohl die Anfechtungsklage als auch die Normenkontrolle für zulässig.

6) So auch Forsthoff, Lehrbuch, S. 196; Motyl, Gemeinden in der Landesplanung S. 109; Schultze, Hans-Dieter, Ziele, S. 81.

er auch nach seinem Inhalt als Rechtsnorm zu betrachten wäre.

Einige sehen in den Raumordnungsplänen wegen ihrer Besonderheiten ein "aliud", das sich nicht in die typischen Formen hoheitlichen Handelns Norm oder Verwaltungsakt einordnen lasse [1].

Teilweise werden Pläne als ein Bündel dinglicher Verwaltungsakte qualifiziert [2]. Gegen diese Einordnung spricht, daß Raumordnungspläne nichts regeln, weder Einzelfälle auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts noch eine Summe von Einzelfällen, sondern den betroffenen Stellen einen Rahmen für die Orts- und Fachplanung geben, der dann zu Einzelregelungen führen kann [3]. Oft werden Raumordnungspläne als materielle Rechtsnormen qualifiziert, da sie, wie es für Rechtsnormen charakteristisch ist, abstrakt-generelle Regelungen für einen unbestimmten Adressatenkreis enthalten [4].

Zum Zeitpunkt der Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans ist noch unbestimmbar, welche und wieviele unter die darin aufgestellten Ziele fallende Maßnahmen von den dadurch gebundenen Stellen in Angriff genommen werden. Insoweit stellt der Regionalplan eine abstrakte Regelung dar [5].

Außerdem ist zum Zeitpunkt der Verbindlichkeitserklärung nicht bestimmt, welche und wieviele Stellen von den Regionalplänen konkret berührt werden. Jeder öffentliche Planungsträger im Sinne von § 4 Abs. 5 ROG, auch diejenigen, die erst nach Inkrafttreten des Regionalplans entstehen, ist an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung des Regionalplans gebunden, sodaß man von einer generellen Regelung sprechen kann [6].

Mit der Charakterisierung des Regionalplans als abstrakt-generelle Regelung sind die Merkmale einer materiellen Rechtsvorschrift gegeben.

Der Regionalplan nach § 28 Abs. 3 LPlG ist also sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht als Rechtsnorm zu betrachten, gegen die eine Normenkon-

---

1) Vgl. Balscheit, Die Rechtsnatur des Plans, S. 53 f.; Forsthoff, Lehrbuch, § 16, S. 310; Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 95.
2) Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht, Band I, § 47 IX. d).
3) Vgl. BVerwGE 6, 342; Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 56, 95; Zeller, DVBl. 1973, 599, 604.
4) Bay. VGH Bay. VBl. 1973, 168; OVG Lüneburg DÖV 1971, 494 mit Anm. Härchen SKV 1973, 56.
5) Vgl. OVG Lüneburg DÖV 1971, 494; Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 54.
6) Vgl. Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 54 f.; Mayer-Engelhardt-Helbig, Anm. 1 zu Art. 4 Bay. LPlG.

trolle nach § 47 VwGO i. V. m. § 5 AGVwGO möglich ist [1].

Eine Nachprüfung der Regionalpläne, die als Satzung der Regionalverbände unterhalb des Landesrechts stehen und nicht zum eigentlichen Landesrecht zählen, durch das Bundesverfassungsgericht oder den Staatsgerichtshof Baden-Württemberg ist nicht vorgesehen. Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ist also auch insoweit zulässig.

Der Antrag auf Normenkontrolle nach § 47 VwGO kann erst nach der Verbindlichkeitserklärung und der öffentlichen Bekanntmachung des Regionalplans gestellt werden, da der Regionalplan gemäß § 31 Abs. 1 Satz 4 LPlG gegenüber den Planbetroffenen erst mit der Bekanntmachung verbindlich wird. Ein Normenkontrollverfahren ist aber nur gegen bereits in Kraft getretene Rechtsvorschriften möglich.

Mit der Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans muß er unmittelbar ohne weitere Vollzugsakte von den in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen beachtet werden, sodaß von diesem Zeitpunkt an eine Klage zulässig ist.

Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO kommt nur auf Antrag in Gang. Antragsberechtigt sind nach § 47 Satz 2 VwGO alle natürlichen und juristischen Personen, die durch die Anwendung der angefochtenen Vorschrift einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten haben, sowie alle Behörden.

Zu den juristischen Personen und Behörden, die durch den Regionalplan unter Umständen Nachteile zu erwarten haben und deshalb antragsberechtigt sind, gehören die durch § 31 Abs. 2 LPlG i. V. m. §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG an den Plan gebundenen Stellen [2].

Dazu gehören insbesondere die Gemeinden und die anderen Träger der Bauleitplanung (Verwaltungsgemeinschaften nach §§ 59 ff. GO, Nachbarschaftsverbände, Planungsverbände nach § 4 BBauG), da sie bei der Bauleitplanung die Ziele des Regionalplans zu beachten haben. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in der Tatsache, daß bestimmte Gemeinden im Landesentwicklungsprogramm von Bayern nicht als Unterzentren ausgewiesen wurden und dadurch möglicherweise Nachteile bei der Landesförderung hinnehmen müssen, einen Rechtsnachteil gesehen und deshalb eine Antragstellung durch diese Gemeinden für zulässig erachtet [3].

---

1) Ebenso OVG Lüneburg DÖV 1971, 494; Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 232; Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 28 LPlG; Seeger, VwPr. 1973, 1, 3; Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 1 f.

2) Vgl. Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 232 f.

3) Vgl. Bay. VGH Bay. VBl. 1975, 168, 169.

Außerdem fallen darunter die Landkreise und die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, sofern sie durch den Regionalplan einen Nachteil zu erwarten haben.

Auch die durch den Regionalplan gebundenen Behörden des Landes und des Bundes sind antragsberechtigt, soweit sie durch die Regelungen des Regionalplans berührt werden. Ein direkter Nachteil muß bei ihnen nicht zu erwarten sein.

Da aber auch die Behörden bei der Antragstellung nach § 47 VwGO ein Rechtsschutzbedürfnis haben müssen [1], dürfte das Innenministerium als oberste Landesplanungsbehörde nicht antragsberechtigt sein. Es hat nach § 31 Abs. 1 LPlG den Regionalplan durch Genehmigung für verbindlich zu erklären, ist also in das Rechtssetzungsverfahren einbezogen und darf den Regionalplan nicht genehmigen, wenn er nicht rechtmäßig ist. Deshalb besteht für ein Normenkontrollverfahren durch das Innenministerium kein Rechtsschutzinteresse.

Außerdem könnte das Innenministerium als oberste Rechtsaufsichtsbehörde der Regionalverbände nach §§ 31, 21 LPlG i. V. m. §§ 120 ff. GO einen rechtswidrigen Regionalplan im Wege der Rechtsaufsicht aufheben.

Die nachgeordneten Landesplanungsbehörden (Regierungspräsidium und Landratsamt) haben auf den Erlaß und die Genehmigung des Regionalplans keinen direkten Einfluß und sind insoweit an die Entscheidungen des Innenministeriums als oberster Landesplanungsbehörde gebunden, sodaß sie einen Normenkontrollantrag stellen könnten.

Natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts sind durch den Regionalplan nicht direkt betroffen, sie können durch ihn keinen Nachteil erleiden. Deshalb dürfen sie mangels Rechtsschutzbedürfnis keinen Antrag auf Normenkontrolle gegen den Regionalplan gemäß § 47 VwGO stellen [2].

Der Umfang der Nachprüfung des Regionalplans durch den Verwaltungsgerichtshof bestimmt sich nach der Antragstellung.

Der Verwaltungsgerichtshof überprüft, ob der Regionalplan ordnungsgemäß nach den Vorschriften des LPlG zustandegekommen ist und ob er mit den Grundsätzen und Zielen des Landesentwicklungsplans, etwaiger anderer Entwicklungspläne und den Raumordnungsgrundsätzen des § 2 ROG in Einklang steht (§ 29 Abs. 1 Satz 2 LPlG). Ein Verstoß gegen ein übergeordnetes Ziel der Raumordnung und Landesplanung im Landesentwicklungsplan würde eine Darstellung in einem Regionalplan

---

1) Vgl. Eyermann/Fröhler, § 47 VwGO Anm. 26; Redeker/von Oertzen, § 47 VwGO Rdnr. 18.

2) Vgl. Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 232 f.

rechtswidrig werden lassen. Bei den Raumordnungsgrundsätzen ist zu prüfen, ob sie gegeneinander und untereinander richtig abgewogen und angewendet wurden.

Bislang gibt es verhältnismäßig wenige Entscheidungen zum Landesplanungsrecht, bei denen der Inhalt von Raumordnungsplänen überprüft wurde.

Bei den wenigen Entscheidungen wurde zum Beispiel geprüft, ob der Inhalt eines Planes hinreichend bestimmt genug ist [1]. Außerdem wurde untersucht, ob der Sachbereich der Landes- bzw. Regionalplanung eingehalten wurde und ob kein Eingriff in die durch Art. 28 GG geschützte kommunale Planungshoheit vorliegt [2].

Da den Regionalverbänden aber durch die Raumordnungsgrundsätze, den Landesentwicklungsplan und die Vorschriften des Landesplanungsgesetzes ein verhältnismäßig großer Spielraum zur Ausformung in den Regionalplänen verbleibt, kann der Verwaltungsgerichtshof den Regionalplan nur sehr eingeschränkt daraufhin überprüfen, ob der Regionalverband sein Planungsermessen richtig gebraucht hat [3].

2. Anfechtungs- oder Feststellungsklage gegenüber dem Regionalplan

Da die baden-württembergischen Regionalpläne als Satzungen Rechtsnormen darstellen, die nach § 47 VwGO i. V. m. § 5 AGVwGO der Normenkontrolle unterliegen, sind sie keine Verwaltungsakte, gegen die eine Anfechtungsklage nach § 42 VwGO möglich wäre.

Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, die durch den Regionalplan Betroffenen könnten dagegen Feststellungsklage erheben [4]. Die Pflicht zur Anpassung an den Regionalplan sei ein Rechtsverhältnis, dessen Bestehen oder Nichtbestehen mit der Feststellungsklage geklärt werden könnte.

Die Zulässigkeit der Feststellungsklage bei Raumordnungsplänen wurde aber meist nur dann anerkannt, wenn es sich dabei nicht um Rechtsnormen handelt, die mit der Normenkontrolle nach § 47 VwGO überprüfbar sind. In einem solchen Fall dürfte schon das besondere Feststellungsinteresse nach § 43 Abs. 1 VwGO fehlen.

---

1) Vgl. VG Oldenburg DVBl. 1967, 393; VG Hannover DVBl. 1968, 401; OVG Lüneburg DVBl. 1967, 391; 1968, 388; DÖV 1969, 642.
2) OVG Lüneburg DVBl. 1968, 388; OVG Saarland AS 12, 140, 143 f.
3) Vgl. Bay. VGH Bay. VBl. 1975, 168, 169.
4) Vgl. u. a. Beyer, Hanns-Joachim, Städte- und Gemeinderat 1973, 15, 17; Löwer, JuS 1975, 799, 785; Schmitt, Bay. VBl. 1974, 253, 260 f.; Stich, DVBl. 1973, 589; Zeller, DVBl. 1973, 599, 604.

II. Mittelbare Rechtsmittel gegen den Regionalplan und das Kreisentwicklungsprogramm

Neben dem direkten Vorgehen gegen den Regionalplan durch ein Normenkontrollverfahren ist auch eine inzidente Überprüfung des Regionalplans als Vorfrage in anderen Verfahren möglich, bei denen es um Entscheidungen geht, die auf dem Regionalplan beruhen und auf ihn gestützt werden [1].

Auch in diesem Fall kann das Gericht den Regionalplan unter allen rechtlichen Gesichtspunkten voll überprüfen, wenn dies als Vorfrage für die von ihm zu fällende Entscheidung notwendig ist.

Eine Verpflichtungsklage ist zulässig, wenn die Genehmigung eines Bauleitplanes nach §§ 6, 11 BBauG i.V.m. § 1 Abs. 4 BBauG [2], der Antrag auf Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz [3] oder andere Verwaltungsakte mit Hinweis auf die verbindlichen Ziele eines Regionalplans abgelehnt werden. Dabei ist dann auch vom Verwaltungsgericht inzident der Regionalplan zu prüfen.

Eine solche Überprüfung ist auch möglich, wenn eine Gemeinde eine Anfechtungsklage nach § 42 VwGO gegen kommunalaufsichtliche Maßnahmen erhebt, mit denen die Pflicht zur Beachtung der im Regionalplan enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung durchgesetzt werden soll [4].

Im Rahmen einer derartigen Klage von Seiten einer Gemeinde oder anderer Träger gemeindlicher Aufgaben kann das Verwaltungsgericht auch die Darstellungen eines Kreisentwicklungsprogramms inzident überprüfen, wenn sich z.B. eine Genehmigungsbehörde darauf beruft, und bei einem Verstoß gegen den Regionalplan oder andere Rechtsvorschriften, insbesondere das kommunale Selbstverwaltungsrecht, für nichtig erklären.

Da das Entwicklungsprogramm der Landkreise nach § 33 LPlG nicht verbindlich ist und auch ohne besondere Formvorschriften verabschiedet wird, ist ein direktes gerichtliches Vorgehen dagegen, etwa durch eine Anfechtungsklage nach

---

1) Zur inzidenten Nachprüfung von Raumordnungsplänen verschiedener Ebenen vgl. insbesondere: Meyer, DWW 1970, 2, 6; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 28 LPlG Anm. 3; Stich, Rechtsschutzprobleme, S. 138; Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 14, 1 f).

2) Vgl. z.B. OVG Lüneburg, BRS Nr. 11, S. 28.

3) Dazu OVG Lüneburg, DÖV 1971, 494, 495.

4) Vgl. dazu Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht, S. 47; Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 97.

§ 42 Abs. 1 VwGO oder ein Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO, nicht möglich.

III. Rechtsmittel gegen mangelhafte Beteiligung und Information am Aufstellungsverfahren des Regionalplans

Die durch den Regionalplan berührten Stellen, insbesondere die Gemeinden, haben, worauf schon hingewiesen wurde, ein Recht auf Beteiligung an der Regionalplanung. Das Recht der Gemeinden auf Beteiligung an überörtlichen Planungen ist verfassungsrechtlich durch Art. 28 GG geschützt [1]. Die Verletzung dieses Anhörungsrechts durch den Regionalverband macht den Regionalplan fehlerhaft.

Da der Anspruch der Gemeinden auf rechtzeitige Information und vollständige Anhörung nicht nachgeholt werden kann und ein Unterlassen für die Gemeinden beträchtliche Nachteile mit sich bringt, ist zu untersuchen, ob die Gemeinden gegen die mangelhafte Beteiligung gerichtlich vorgehen können.

Die Anordnung durch den Regionalverband nach § 30 Abs. 1 LPlG und § 31 Abs. 3 LPlG vor und nach der Ausarbeitung binnen einer bestimmten Frist [2] zum Regionalplan Stellung zu nehmen und Anregungen und Bedenken vorzutragen, stellt eine hoheitliche Maßnahme dar, die eine Behörde, nämlich der Regionalverband, auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkungen nach außen, nämlich die Konkretisierung des Beteiligungsrechts, gerichtet ist [3]. Damit liegt ein Verwaltungsakt vor, den die Gemeinden mit Hilfe einer Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO erzwingen können [4].

Dieses Recht kann gegebenenfalls durch eine einstweilige Anordnung nach § 123

---

1) Vgl. dazu grundlegend BVerwG, DVBl. 1969, 362.

2) Nach Nr. 5. 1. 2 des Erlasses über die Aufstellung der Regionalpläne vom 10. 6. 1975 ist eine Frist von drei Monaten vorgesehen.

3) Vgl. § 27 EVerwVerfG, BT-Drs. 7/910.

4) Ebenso Schmitt, Bay. VBl. 1974, 253, 260 und für die entsprechend vergleichbare Situation der Anhörung bei kommunalen Neugliederungen: Görg, DVBl. 1966, 331; Scholtissek, DVBl. 1968, 830; dagegen hält Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 36, nur eine allgemeine Leistungsklage für zulässig. Nach Hohberg, Recht der Landesplanung, S. 119, ist auch hier ein selbständiges Klagerecht nicht gegeben.

VwGO gesichert werden [1].

Eine auf eine umfassendere Unterrichtung gegen den Regionalverband gerichtete Klage könnte, da die Überlassung von Informationen keinen Verwaltungsakt darstellt, mit einer allgemeinen Leistungsklage und unter Umständen mit einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO verfolgt werden [2].

Bei zu kurzer Fristsetzung durch den Regionalverband, innerhalb der die Gemeinden nach § 30 LPlG Stellung nehmen sollen, liegt ein Verwaltungsakt vor, gegen den mit der Anfechtungsklage vorgegangen werden kann [3].

Die Vorschrift des § 44 a VwGO schließt eine selbständige Anfechtungsklage wegen mangelhafter Beteiligung am Aufstellungsverfahren nicht aus [4]. Denn bei der Aufstellung des Regionalplans handelt es sich nicht um ein behördliches Verwaltungsverfahren zur Vorbereitung einer behördlichen Sachentscheidung, für das § 44 a VwGO gilt, sondern um ein Rechtssetzungsverfahren, bei dem § 44 a VwGO keine Anwendung findet [5].

Bei einer Verpflichtungsklage, mit der erst eine Beteiligung begehrt wird, ist § 44 a VwGO nicht anwendbar. Nach seinem Wortlaut begrenzt § 44 a VwGO nur Anfechtungsklagen gegen rechtswidrige Verfahrenshandlungen, läßt aber Verpflichtungsklagen unberührt [6].

IV. Die Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalverbandes

1. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechts- und der Fachaufsicht

Gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht kann der Regionalverband ebenso wie die Gemeinde nach § 21 Abs. 3 LPlG i. V. m. § 125 GO Anfechtungs- und Verpflichtungsklage erheben.

---

1) Ebenso Schmitt, Bay. VBl. 1974, 253, 260; Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 48.
2) Vgl. Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 43.
3) Vgl. Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 47.
4) Str., anders wohl Battis, ZRP 1975, 111, 112.
5) Vgl. Schunck/De Clerck, § 44 a VwGO Anm. 2; ähnlich Meyer/Borgs, § 97 VwVfG Rdnr. 16.
6) Vgl. Meyer/Borgs, § 97 VwVfG Rdnr. 20.

Dagegen kann der Regionalverband gegen Weisungen der Fachaufsichtsbehörden grundsätzlich nicht gerichtlich vorgehen [1].

Von diesem Grundsatz bestehen insofern Ausnahmen, als ein Verwaltungsgerichtsstreit darüber zulässig ist, ob ein Weisungsrecht der Fachaufsichtsbehörde überhaupt gegeben ist oder ob sich die im Einzelfall erteilte Weisung im Rahmen des gesetzlich festgelegten Weisungsrechts hält [2].

Dies ist für die Regionalverbände von Bedeutung, wenn das Innenministerium oder die Regierungspräsidien als oberste oder höhere Landesplanungsbehörden den Regionalverbänden bei der Regionalplanung Weisungen nach § 28 Abs. 1 LPlG erteilen. Da dieses Weisungsrecht nach Inhalt und Umfang begrenzt ist, kann es darüber sehr leicht zu einem Rechtsstreit kommen.

2. Klage auf Genehmigung des Regionalplans und der Vereinbarung nach § 9 Abs. 2 LPlG

Der Regionalverband hat nach § 31 Abs. 1 LPlG unter den dort genannten Voraussetzungen einen Anspruch auf die Genehmigung und die Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans [3].

Gegenüber dem Regionalverband als der satzungsgebenden Körperschaft ist die Verbindlichkeitserklärung ein Verwaltungsakt [4]. Wird der Regionalplan nicht für verbindlich erklärt, so kann der Regionalverband mit der Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO den Erlaß der Genehmigung erzwingen.

Das Innenministerium hat aber als Genehmigungsbehörde mit der Bestimmung des § 31 Abs. 1 Satz 1 LPlG, wonach sich die im Regionalplan vorgesehene Entwicklung des Teilraumes in die vorgesehene Entwicklung des Landes einfügen muß, einen erheblichen Ermessensspielraum, der vom Verwaltungsgericht nur auf Ermessensfehler hin überprüft werden kann. Insoweit ist der Rechtsschutz des Regionalverbandes sehr eingeschränkt.

---

1) H. M., vgl. u. a. Redeker/von Oertzen, § 42 VwGO Rdnr. 45; Eyermann/Fröhler, § 42 VwGO Rdnr. 53.

2) Str., vgl. Kunze-Bronner-Rehm, § 129 GO Anm. II. 5; Bauernfeind, Die Rechtssprechung zur Selbstverwaltung der Kommunen, S. 11; Müller, Erl. 4 d) zu § 2 LKrO.

3) Vgl. Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 31 LPlG; ders., Landesplanungsgesetz, § 31 Anm. 2 b).

4) Vgl. u. a. BVerwGE 34, 301; Bachof, in: Festschrift für Weber, S. 515, 518; Dellmann, BWVBl. 1966, 131.

Auch auf die Erteilung der Genehmigung der Vereinbarung einer Aufgabenübernahme nach § 9 Abs. 2 Satz 3 LPlG durch das Regierungspräsidium als Rechtsaufsichtsbehörde hat der Regionalverband unter den in § 9 Abs. 2 LPlG angeführten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch [1], der mit der Verpflichtungsklage durchgesetzt werden kann.

3. Rechtsschutz zur Einhaltung der regionalplanerischen Zielsetzungen

Ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch der Regionalverbände gegenüber den betroffenen Stellen (§ 4 Abs. 5 ROG) auf Einhaltung und Durchsetzung des Regionalplans besteht nicht [2]. Es ist Sache der jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörde, bei den durch die regionalplanerischen Ziele gebundenen Stellen für deren Durchsetzung zu sorgen.

Deshalb würde einer Klage des Regionalverbandes auf Feststellung der Verpflichtung zur Einhaltung des Regionalplans das besondere Rechtsschutzbedürfnis des § 43 Abs. 1 VwGO fehlen. Zwischen dem Regionalverband und den durch die Regionalpläne gebundenen Stellen existiert auch kein Rechtsverhältnis, dessen Bestehen mit der Feststellungsklage geltend gemacht werden könnte. Die Verpflichtung zur Einhaltung des Regionalplans besteht nicht gegenüber dem Regionalverband.

Allerdings kann der Regionalverband gegen Bebauungspläne, die nach § 10 BBauG als Satzung erlassen werden, ein Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO i. V. m. § 5 AGVwGO einleiten. Den Antrag zur Einleitung eines derartigen Verfahrens, bei dem über die Gültigkeit von Rechtsvorschriften entschieden wird, die unter dem Landesgesetz stehen, kann nach § 47 Abs. 2 VwGO jede Behörde stellen. Das Vorliegen einer besonderen Beschwer und eines Rechtsschutzbedürfnisses ist bei einer Antragstellung durch Behörden nicht erforderlich [3]. Es genügt, wenn die Behörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von der zu überprüfenden Norm betroffen ist. Dies ist bei Bebauungsplänen, die in engem Zusammenhang mit dem Regionalplan stehen und bei dessen Aufstellung, Fortschreibung oder Änderung berücksichtigt werden müssen, der Fall. Daraus ergibt sich auch ein Rechtsschutzbedürfnis des Regionalverbandes für das Normenkontrollverfahren. Daher

---

1) Vgl. Gerhardt, Landesplanungsgesetz, § 9 LPlG Anm. 4 d).

2) Ähnlich Weitzel, DÖV 1971, 842, 844.

3) Vgl. Eyermann/Fröhler, § 47 VwGO Rdnr. 26; Kopp, § 47 VwGO Anm. 7; Stern, Verwaltungsprozessuale Probleme der öffentlich-rechtlichen Klausur, S. 82; OVG Bremen, VwRspr. 25, 10; VGH München, Bay. VBl. 1975, 169.

kann der Regionalverband gegen Bebauungspläne mit der Normenkontrolle nach § 47 VwGO vorgehen [1].

Außerdem hat der Regionalverband wie jede natürliche und juristische Person ein Antragsrecht nach § 47 Abs. 2 VwGO gegen einen Bebauungsplan, der die Darstellungen eines verbindlichen Regionalplans verletzt, da der Regionalverband insoweit durch einen solchen Bebauungsplan einen Nachteil erleidet.

Das - wenn auch eingeschränkte - Selbstverwaltungsrecht der Regionalverbände hinsichtlich der Regionalplanung umfaßt auch die Befugnis, gegen die Nichtbeachtung verbindlicher Ziele eines durch Satzung festgestellten und für verbindlich erklärten Regionalplans vorzugehen. Durch Verstöße gegen verbindliche regionalplanerische Ziele wird das den Regionalverbänden durch das LPlG übertragene Recht zur Aufstellung der Regionalpläne verletzt. Insoweit entsteht den Regionalverbänden dadurch ein rechtlicher Nachteil.

Dem steht die o. a. Entscheidung des VGH Baden-Württemberg [2] nicht entgegen, denn darin wurde lediglich die Entstehung eines Nachteils im Sinne von § 47 VwGO für einen Regionalverband verneint, der noch keinen verbindlichen Regionalplan aufgestellt hatte. Danach wurden regionalplanerische Vorstellungen im Entwurfsstadium nicht als geeignet angesehen, Abwehrrechte der Regionalverbände zu begründen. Die Frage, ob dies auch beim Vorliegen eines verbindlichen Regionalplans gilt, wurde vom VGH ausdrücklich offengelassen.

Gegen ein selbständiges Antragsrecht der Regionalverbände spricht auch nicht, daß derartige Bebauungspläne nach §§ 1 Abs. 4, 11 BBauG nicht genehmigungsfähig sind. Denn insoweit bleibt die Durchsetzung der regionalplanerischen Ziele den von den Regionalverbänden unabhängigen und nicht an deren Weisungen gebundenen Genehmigungsbehörden überlassen.

Die den Regionalverbänden als eingeschränkte Selbstverwaltungsaufgabe übertragene Trägerschaft für die Regionalplanung (§§ 9 Abs. 1, 28 LPlG) würde aber völlig leerlaufen, wenn die Regionalverbände nicht die Möglichkeit hätten, sich mit der Normenkontrolle nach § 47 VwGO gegen Verstöße gegen verbindliche Regionalpläne zur Wehr zu setzen.

---

1) Vgl. auch Brügelmann-Grauvogel, § 10 BBauG Anm. II. 2. c); Hess. VGH BRS 22, Nr. 17; a. A. VGH Baden-Württemberg, Beschl. vom 10. 12. 1976 -III 1149/76-, BWVPr. 1977, 131; NJW 1977, 1469, der ein behördliches Antragsrecht der Regionalverbände ablehnt, da der Regionalverband die Vorschriften der Bebauungspläne nicht anzuwenden habe.

2) Beschl. vom 10. 12. 1976 -III 1149/76-, BWVPr. 1977, 131; NJW 1977, 1469.

Da der Flächennutzungsplan nicht in Form einer Rechtsvorschrift, sondern durch einen einfachen Gemeinderatsbeschluß aufgestellt wird, kann dagegen nicht mit dem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO vorgegangen werden. Hier bleiben die Regionalverbände auf das Eingreifen der Rechtsaufsichts- bzw. Genehmigungsbehörden angewiesen.

V. Rechtsschutzmöglichkeiten von Privaten im Bereich der Regionalplanung

Mangels direkter Betroffenheit ist auch ein direktes Vorgehen von Privaten gegen einen Regionalplan, etwa durch ein Normenkontrollverfahren, unzulässig.

Für den Bürger besteht aber die Möglichkeit, im Rahmen des Rechtsschutzes gegen die Bebauungspläne [1] und die darauf beruhenden Vollzugsakte die Vereinbarkeit der Bauleitpläne mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung und die in den Regionalplänen enthaltenen Ziele selbst inzident nachprüfen zu lassen [2].

Insbesondere bei Klagen auf Erteilung von Baugenehmigungen im Außenbereich sind Ziele der Raumordnung und Landesplanung als "öffentliche Belange" im Sinne von § 35 BBauG berücksichtigt worden [3].

---

1) Normenkontrolle nach § 47 VwGO.

2) Vgl. dazu u. a. Brügelmann-Grauvogel, § 1 BBauG Anm. IV. 3. c) cc); Meyer, DWW 1970, 2, 4 f.; Mang, Bay. VBl. 1967, 365, 366; Schrödter, § 1 BBauG Anm. 7; Zinkahn-Bielenberg, § 5 ROG Rdnr. 14. 1. c).

3) VG Hannover, DVBl. 1968, 401; VG Hannover, DVBl. 1974, 785 mit Anm. Schmidt-Aßmann; OVG Lüneburg, DVBl. 1968, 388; vgl. auch OVG Koblenz, BRS 25, S. 6, Klage gegen Veränderungssperre; OVG Münster, OVGE 23, 284, Klage auf Erteilung einer Bodenverkehrsgenehmigung.

F. ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG DER REGIONALPLANUNG UND DER REGIONALVERBÄNDE IN BADEN-WÜRTTEMBERG UND DEREN MÖGLICHE WEITERENTWICKLUNG

I. Die Regionalverbände und ihre Stellung im Verwaltungsaufbau des Landes

1. Regionalplanung und kommunale Selbstverwaltung

Von kommunaler Seite wird oft die Befürchtung geäußert, die Regionalplanung, d.h. die in den Regionalplänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung, gefährdeten das verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht und stellten einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit dar [1].

Diese Befürchtungen sind dann unbegründet, wenn sich die bindenden regionalplanerischen Festsetzungen innerhalb der oben dargestellten Grenzen halten, sich auf rein überörtliche Zielsetzungen beschränken und den kommunalen Planungen noch einen Spielraum zur eigenverantwortlichen Ausfüllung belassen.

In der Praxis droht der kommunalen Selbstverwaltung eine viel größere Gefahr durch die zahlreichen nicht förmlichen Fachplanungen des Landes und die darauf aufbauende finanzielle Förderung kommunaler Maßnahmen durch das Land [2].

Sehr häufig enthalten die nicht förmlichen Fachplanungen des Landes, z.B. Altenheimplanung, Kindergartenentwicklungsplan, Sportstättenentwicklungsplan, Schulentwicklungspläne, Zielsetzungen aus dem Bereich der örtlichen Angelegenheiten, die eindeutig zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehören [3]. Sie sind keine fachlichen Entwicklungspläne nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 LPlG und enthalten deshalb auch keine für die Gemeinden und Landkreise ver-

---

1) Vgl. u.a. Bückmann, Verfassungsfragen, S. 72; Klüber, Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht, S. 115, meint sogar, die Gemeinden würden dadurch "einem Vollzugszwang unterworfen, für den man keine Selbstverwaltungskörperschaften benötigen würde".

2) Siehe dazu Landesentwicklungsbericht 1975, Nr. 8.3, S. 120; Bückmann, Verfassungsfragen, S. 73.

3) Ebenso Bückmann, Verfassungsfragen, S. 73.

bindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Sie erhalten mittelbar, aber deshalb nicht weniger einschneidend, dadurch eine starke Bindungswirkung, daß die finanzielle Förderung für die Kommunen durch das Land vielfach an sehr weitgehende Bedingungen geknüpft werden [1].

Die zweckgebundenen Landeszuschüsse können den Spielraum der kommunalen Selbstverwaltung, der wegen der allgemeinen Finanzknappheit der öffentlichen Hände ohnehin nicht groß ist, erheblich einschränken. Auf Grund der großen Abhängigkeit der Gemeinden von staatlichen Zweckzuweisungen besteht die Gefahr, daß dadurch kommunale Vorhaben in weit höherem Maße einer staatlichen Fremdbestimmung unterliegen als durch die Regionalplanung [2].

Die Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Regionalplanung wird in Baden-Württemberg aber deshalb etwas gemildert, weil die Organe der Regionalverbände faktisch von kommunaler Seite ohne Einflußnahme durch das Land besetzt werden. Obwohl die Regionalverbände keine kommunalen Körperschaften im eigentlichen Sinne darstellen, verhalten sich die Mitglieder der Verbandsversammlungen der Regionalverbände wie Vertreter der kommunalen Körperschaften.

Dadurch liegt die Regionalplanung, wenn man von den vielfältigen staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten absieht, praktisch in kommunaler Hand [3].

Andererseits sind die rechtlichen Bindungen der Regionalplanung auf Grund der Eingriffsmöglichkeiten des Landes sehr umfangreich. Das geht von der Bindung der Regionalplanung an die Entwicklungspläne und vor allem an die nichtförmlichen Fachplanungen des Landes, das Sitzungsteilnahmerecht der Landesplanungsbehörden, das über die Rechtsaufsicht hinausgehende Weisungsrecht bis zu den Genehmigungsvorbehalten für den Regionalplan und die Vereinbarungen über Aufgabenübernahmen. Würde das Land alle diese Aufsichtsrechte gegenüber den Regionalverbänden voll ausschöpfen, wäre für die Regionalverbände der Bereich für eine selbständige Planung gering.

Eine erhebliche Gefahr für eine selbständige Planung durch die Regionalverbände liegt darin, daß das Land immer mehr Fachplanungen, fachliche Entwicklungs-

---

1) Vgl. z.B. die Allgemeinen Schulbaurichtlinien für Baden-Württemberg vom 7.7.1970 (GABl. S. 629) i.d.F. der 10. Änderung vom 11.6.1976 (Kultus und Unterricht S. 1320).

2) Vgl. Fröhling, Landesplanung, S. 132; Schunck, in: Festschrift für Gebhard Müller, S. 475, 486.

3) So Leidinger, Der Landkreis 1973, 126; ähnlich auch Motyl, Gemeinden in der Landesplanung, S. 67 f.; Roser, Regionalplanung, S. 8

pläne und nichtförmliche Planungen aufstellt, an die die Regionalpläne gebunden sind. Die Summe der einzelnen Fachplanungen, an die die Regionalpläne nach § 29 Abs. 3 LPlG anzupassen sind, könnte so groß werden, daß sie sich so weit verdichten, daß nahezu kein Raum mehr für eine eigene, übergeordnete Planung der Regionalverbände bleibt [1]. Wie am Beispiel des Regionalplanentwurfs Nordschwarzwald gezeigt wurde, bleibt schon heute für den Regionalplan neben einer Zusammenstellung vieler fachlicher, bereits durch staatliche Behörden festgelegter Zielsetzungen für ihr Verbandsgebiet kaum ein eigener Bereich zur selbständigen regionalplanerischen Gestaltung.

In der Praxis dürfte aber das politische Gewicht der Regionalverbände so groß sein, daß die theoretisch mögliche Einflußnahme seitens des Landes auf die Regionalplanung nicht überwiegt. Die Lücke, die zwischen der Planung für das ganze Land und der Planung für die einzelnen Gemeinden liegt, beläßt der Regionalplanung aber infolge der zahlreichen Einschränkungen einen sehr geringen Spielraum zur autonomen Ausfüllung, so daß sich die Frage stellt, ob die erheblichen Kosten für die aufwendige Organisation der Regionalverbände im richtigen Verhältnis zum Ergebnis ihrer Tätigkeit stehen und sich überhaupt lohnen [2].

Allerdings ist der Regionalverband die einzige Stelle innerhalb der öffentlichen Verwaltung, die im planerischen Bereich ohne kleinliches Spezialistentum fachübergreifend auf die Gesamtzusammenhänge für ein bestimmtes Gebiet hinweist. Es kann sehr nützlich sein, wenn diese zusammenfassenden Erfordernisse bei der Regionalplanung durch den Regionalverband berücksichtigt werden.

Trotz des relativ geringen planerischen Freiraums ist es deshalb berechtigt, die Regionalplanung nach dem LPlG von Baden-Württemberg als eine vollwertige und eigenständige Planungsebene zu charakterisieren [3]. Sie ist den mit eigener Planungshoheit ausgestatteten Regionalverbänden übertragen, die ihrerseits unter maßgeblichem Einfluß der Kommunen stehen.

---

1) Dies kann auch durch eine rechtzeitige und verbesserte Mitwirkung der Regionalverbände an den raumbedeutsamen Fachplanungen des Landes, wie sie von der Landesregierung beschlossen wurde (vgl. "Staatsanzeiger", Nr. 38 vom 15. 5. 1976, S. 1), nicht ersetzt werden.

2) Vgl. Maus, Die lebendige Gemeinde, 1971, 29; Klüber, Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht, S. 114 f., meint sogar, daß man sich "das kommunale Feigenblatt der staatlichen Regionalplanung" hätte sparen können; weniger kritisch Seeger, VwPr. 1973, 1, 5.

3) So auch Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 28 LPlG; ders., Landesplanungsgesetz, § 28 Rdnr. 1; Lunze, Koordination, S. 79; Seeger, VwPr. 1973, 1, 2.

2. Komplizierung der Verwaltung durch die Schaffung der Regionalverbände

Ein oft geäußerter Einwand sieht in der Schaffung der Regionalverbände die Errichtung einer zusätzlichen Verwaltungsebene, die anstatt einer Vereinfachung eine weitere Komplizierung der Verwaltung mit sich bringe [1].

Dem kann zwar entgegengehalten werden, daß die Regionalverbände nicht in die eigentliche Verwaltungsorganisation des Landes eingebaut sind. Sie haben neben ihrer planerischen Tätigkeit, abgesehen von den nach § 9 LPlG gegebenenfalls übertragenen Aufgaben, keine Verwaltungszuständigkeiten. Ihre Aufgabe besteht in der Aufstellung der Regionalpläne, der Mitwirkung an der Landesplanung, der Beteiligung an der Bauleitplanung und der Durchführung von anderen direkt mit der Regionalplanung zusammenhängenden Angelegenheiten.

Da die Regionalverbände nicht zu den Verwaltungsbehörden im eigentlichen Sinne gehören, ist es bei einer exakten Formulierung nicht richtig, wenn von einer neuen, zusätzlichen Verwaltungsebene gesprochen wird.

Andererseits muß festgestellt werden, daß als Folge der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg eine Vielzahl neuer, zusätzlicher Behörden und Körperschaften, d.h. Verwaltungsträger im weiteren Sinne, entstanden sind. Im Gegensatz zur ursprünglich beabsichtigten Vereinfachung des Verwaltungsaufbaus sind weitere neue Organisationsformen geschaffen worden [2].

Außerdem sind die Zuständigkeiten der einzelnen Stellen durch die Funktionalreform stark zersplittert worden. Die Verwaltungsorganisation und deren Zuständigkeiten sind infolge der "Verwaltungsreform" derart kompliziert geworden, daß sie für den Bürger kaum noch zu überschauen sind [3].

Es gibt neben den vielen Zweckverbänden unterschiedlichster Art, den Nachbarschaftsverbänden, Regionalverbänden usw. nunmehr

---

1) U.a. Gutachten, 1. Minderheitsgutachten Reschke/Becker-Marx/Klickermann/Kunze zu C. I. Nr. 2. 3, S. 39; ähnlich Hahn/Brandel, AfK 1974, 1, 13; vgl. auch die Zielsetzung des Initiativgesetzentwurfs der Fraktion der FDP/DVP zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 7. 5. 1975, LT-Drs. 6/7670.

2) Vgl. Konzeption der Landesregierung für die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, LT-Drs. V - 3300, Abschn. II, Grundsatz Nr. 11, S. 4.

3) Deshalb normiert auch die neue Vorschrift des § 26 LVerwG eine Pflicht der Gemeinden, ihren Einwohnern bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren behilflich zu sein und Anträge, die beim Landratsamt oder Regierungspräsidium einzureichen sind, entgegenzunehmen und weiterzuleiten.

- Gemeinden, die in Gemeindebezirke (§§ 64 ff. GO) oder Ortschaften unterteilt sein können (§§ 67 ff. GO) [1],
- Verwaltungsgemeinschaften (§§ 59 ff. GO) in der Form des Gemeindeverwaltungsverbandes oder der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft [2],
- Landkreise und Stadtkreise,
- untere Verwaltungsbehörden [3],
- Regierungspräsidien als höhere Verwaltungsbehörden [4],
- obere und oberste Landesbehörden.

Damit wird deutlich, daß die "Verwaltungsreform" in Baden-Württemberg, nicht nur wegen der Bildung der Regionalverbände, keine Verwaltungsvereinfachung gebracht hat.

Das Argument, durch die Bildung von Regionalverbänden würden sonst notwendig werdende besondere Aufgabenträger, z.B. Zweckverbände, ersetzt oder vermieden [5] hat sich in der Praxis nicht bewahrheitet. Wie schon erwähnt, hat bislang nur der Regionalverband Neckar-Alb eine zusätzliche Aufgabe, nämlich die Trägerschaft für eine Sonderschule nach § 9 Abs. 2 und 3 LPlG übernommen und dadurch einen besonderen Zweckverband der Landkreise seines Verbandsbereiches erspart.

---

1) Die Gemeinden haben je nach ihrer Größe unterschiedliche Kompetenzen: Gemeinden mit mindestens 3000 Einwohnern (z.B. § 2 Abs. 2 PersAuswG), Gemeinden mit mindestens 5000 Einwohnern (z.B. § 10 Abs. 1 Nr. 1 SammlG, § 5 Abs. 1 OWiZuV, § 28 Abs. 4 Nr. 2 LandwirtschaftsG, § 13 Abs. 3 Nr. 2 FeiertagsG), Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern als Große Kreisstädte (§ 3 Abs. 2 GO, § 13 Abs. 1 Nr. 2 LVerwG) und Stadtkreise (§ 3 Abs. 1 GO, § 13 Abs. 1 Nr. 2 LVerwG).

2) Auch Verwaltungsgemeinschaften haben unterschiedliche Zuständigkeiten: Verwaltungsgemeinschaften nach §§ 59 ff. GO, Verwaltungsgemeinschaften im Sinne von Art. 19 Abs. 1 des 1. Gesetzes zur Funktionalreform, Verwaltungsgemeinschaften nach § 14 LVerwG.

3) Unterteilt in Landratsämter, Bürgermeisterämter der Stadtkreise und Großen Kreisstädte, Verwaltungsgemeinschaften nach § 14 LVerwG. Davon sind die unteren Baurechtsbehörden zu unterscheiden, zu denen nach § 82 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 und 3 LBO auch Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 8000 Einwohnern erklärt werden können und die noch weitere Kompetenzen haben (z.B. § 7 Abs. 1 Nr. 3 ImmissionsSchG, § 1 Abs. 1 GaststättenVO, § 5 GewO ZuständigkeitenVO).

4) Die ursprünglich durch § 25 KreisreformG beschlossene Auflösung der Regierungspräsidien wurde durch das Gesetz zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes vom 16. 12. 1975 (Ges. Bl. S. 864) wieder rückgängig gemacht.

5) Gutachten, Abschn. I. 3., S. 19; ähnlich Lange, Organisation, S. 292.

Daher wurde durch die Bildung der Regionalverbände die Zahl der öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht vermindert, sondern vermehrt, was insofern zu einer Komplizierung der Verwaltung geführt hat. Die zusätzlich neben den Regionalverbänden geschaffenen übrigen Verbände, z.B. Nachbarschaftsverbände, Abwasserverbände, tragen im Gegenteil zu einer weiteren Verwirrung der Verwaltungszuständigkeiten bei.

Außerdem wurden die Regionalverbände entgegen den ursprünglich geplanten Vorstellungen des Denkmodells zur Kreisreform nicht zur Lösung des Stadt-Umland-Problems herangezogen [1].

Dafür wurden durch das NachbarschaftsVerbG sieben Nachbarschaftsverbände als weitere, besondere öffentlich-rechtliche Körperschaften gebildet. Der Nachbarschaftsverband wurde als Gemeindeverband ausgestaltet, auf den nach § 30 GKZ die Bestimmungen des Zweckverbandsrechts Anwendung finden.

Das Nebeneinander von Regionalverbänden und Nachbarschaftsverbänden führt unter Umständen zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten und Reibungsverlusten [2].

Außerdem bestehen Zweifel, ob der relativ große Aufwand der Regionalverbände und der Nachbarschaftsverbände im richtigen Verhältnis zu ihrem Aufgabenbereich steht [3]. Denn ihnen wurde jeweils primär nur eine einzelne Aufgabe, nämlich die Regionalplanung (§ 9 Abs. 1 LPlG) und die vorbereitende Bauleitplanung (§ 4 Abs. 2 NachbarschaftsVerbG), übertragen. Angesichts des relativ bescheidenen selbständigen Aufgabenbereiches von Regionalverband und Nachbarschaftsverband hätte es sich angeboten, den Regionalverband als echten Kommunalverband nur für die Verdichtungsräume zu schaffen und ihm die Aufgaben der Stadt-Umland-Probleme zu übertragen.

Nach der erstmaligen Aufstellung der Regionalpläne haben die Regionalverbände bis zur nächsten Fortschreibung bzw. Neuaufstellung der Regionalpläne nur die übrigen, weniger bedeutenden Aufgaben, z.B. die Beteiligung an der Aufstellung von staatlichen Fachplanungen und Bauleitplänen, wahrzunehmen.

Die Regionalpläne sollen nach dem Erlaß des Innenministeriums über die Aufstellung der Regionalpläne für einen Planungszeitraum bis zum Jahre 1990 aus-

---

1) Denkmodell, Abschn. 9, S. 16 ff.

2) Zur Kritik an der Lösung des Stadt-Umland-Problems in Baden-Württemberg, vgl. die "Gedanken zur Kernstadt-Umland-Frage in der Region Mittlerer Neckar" von Oberbürgermeister Dr. Manfred Rommel vom 6. 11. 1975.

3) Ähnlich Maus, Die lebendige Gemeinde 1971, 28, 29.

gerichtet werden, eine Fortschreibung soll alle fünf Jahre erfolgen [1].

Es bestehen Zweifel, ob die teilweise sehr umfangreichen Verwaltungen der Regionalverbände in der dazwischenliegenden Zeit ausgelastet und sinnvoll eingesetzt werden können [2]. Einige Regionalverbände beschäftigen sich schon heute mit so nebensächlichen Dingen wie der Herausgabe eines eigenen Telefonbuches bzw. Fahrplans für ihren Verbandsbereich [3] oder der Schaffung einer "Straße der Barockkirchen" [4]. Daneben besteht auch die Gefahr, daß die Regionalverbände, wie an Hand des Regionalplanentwurfs Nordschwarzwald gezeigt wurde, mangels genügender eigener Aufgaben in die Kompetenzen anderer Verwaltungsträger eingreifen.

Aus diesem Grunde und aus Ersparnisgründen wollte der Initiativgesetzentwurf der FDP/DVP-Landtagsfraktion zur Änderung des LPlG die Geschäftsführung für die Regionalverbände ähnlich wie in Bayern den Regierungspräsidien übertragen [5].

3. Die Wirksamkeit der Regionalpläne und der Einfluß der Regionalverbände auf deren Verwirklichung

Insgesamt scheinen die institutionellen Regelungen für die Regionalverbände eher geeignet, die Aufstellung effektiver Regionalpläne zu ermöglichen, als die früheren Bestimmungen für die damaligen Regionalen Planungsgemeinschaften.

Die Regionalpläne, die nunmehr nicht nur für unbedenklich, sondern für alle betroffenen Stellen für verbindlich erklärt werden können, werden durch Mehrheitsbeschluß der Verbandsversammlung aufgestellt [6].

Da die Regionalpläne keine mitgliedschaftlich organisierten Körperschaften sind, sind die Mitglieder der Verbandsversammlungen von lokalen Abhängigkeiten weitgehend frei. Dazu trägt auch die Tatsache bei, daß sich die Mitglieder der Verbandsversammlungen nach ihrer Parteizugehörigkeit und nicht nach ihrer lokalen

---

1) Erlaß vom 10. 6. 1975 (GABl. S. 769), Nr. 3 und 8.
2) Vgl. die "Schriftliche Antwort des Innenministers auf die kleine Anfrage des Abgeordneten Kiesecker (SPD) - Aufgaben der Regionalverbände" vom 27. 2. 1974, LT-Drs. 6/4442.
3) So nach Presseberichten der Regionalverband Nordschwarzwald.
4) So nach Presseberichten der Regionalverband Südlicher Oberrhein.
5) LT-Drs. 6/7670 vom 7. 5. 1975.
6) Vgl. Gerhardt, Regionalverbandsgesetz, Anm. zu § 31 LPlG; ähnlich Lange, Organisation, S. 190; Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 157.

Herkunft zu Fraktionen zusammengeschlossen haben [1]. Dadurch und durch die eingeschränkte Landesaufsicht kann verhindert werden, daß die Regionalpläne nicht nur wie früher Zusammenstellungen von örtlichen Wunschvorstellungen enthalten.

Ein Nachteil für die Regionalplanung könnte darin liegen, daß die Regionalverbände keine ausreichende, rechtlich abgesicherte Einflußmöglichkeit auf die Verwirklichung der regionalplanerischen Ziele haben [2]. Diese liegt weitgehend in der freien Entscheidung der verschiedenen dafür zuständigen öffentlichen und privaten Stellen [3]. Regionalplanung und Planvollzug sind völlig getrennt.

Bei der Ausarbeitung der Kreisentwicklungsprogramme, die die Maßnahmen zur Verwirklichung der regionalplanerischen Ziele von Seiten der Kommunen koordinieren sollen, werden die Regionalverbände nach § 33 LPlG nur beteiligt. Ebenso werden die Regionalverbände bei der Aufstellung von Bauleitplänen als Träger öffentlicher Belange beteiligt.

Ob die Bauleitpläne den in den Regionalplänen aufgestellten Zielen der Raumordnung und Landesplanung entsprechen, haben die Genehmigungsbehörden (vgl. §§ 6, 11 BBauG) zu entscheiden. Nach § 2 Abs. 1 der 2. DVO BBauG ist für die Genehmigung von Bebauungsplänen von Gemeinden, die der Rechtsaufsicht des Landratsamtes unterstehen, das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde zuständig. Da der Landrat gleichzeitig Leiter des Landratsamts als unterer Verwaltungsbehörde und als Kreisbehörde ist (§ 53 LKrO) und als Wahlbeamter in der Praxis möglicherweise unter starker kommunalpolitischer Einwirkung steht, besteht die Gefahr, daß unter Umständen aus kommunalpolitischen Gründen bei der Genehmigung von Bebauungsplänen der durch § 1 Abs. 4 BBauG gebotenen Anpassung an die Regionalpläne nicht die erforderliche Bedeutung beigemessen wird.

Es wäre deshalb zu überlegen, ob die Regionalverbände bei der Aufstellung und Genehmigung von Bauleitplänen nicht ein stärkeres und rechtlich abgesichertes

---

1) Vgl. die Aufstellung der Mitglieder der Verbandsversammlungen, in: Landkreisnachrichten 1974, S. 50; Lange, Organisation, S. 250; Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 164; Seeger, VwPr. 1973, 4.

2) Vgl. u. a. Becker-Marx, Überörtliche Planung, S. 419; Gutachten, 1. Minderheitsgutachten Reschke/Becker-Marx/Klickermann/Kunze zu C. I. Regionalplanung und Landkreise, S. 33; 2. Minderheitsgutachten Hahn/Münzer/Römer/Isenberg/Binnig zu C. I., S. 42.

3) Die Regionalverbände können die Durchführung der Regionalpläne nicht einmal durch finanzielle Anreize fördern; vgl. dazu Scheuner, Regionale Planungsverbände, S. 31.

Mitspracherecht erhalten sollten [1].

Andererseits würde die Übertragung der Zuständigkeit zur Genehmigung von Bauleitplänen auf die nicht-staatlichen Regionalverbände den Landesbehörden ein wichtiges Aufsichtsmittel aus der Hand nehmen [2]. Insgesamt könnten den Regionalverbänden nur wenige staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, wenn der herkömmliche Verwaltungsaufbau nicht völlig verändert und den Regionalverbänden nicht eine zu starke Stellung gegeben werden soll. Außerdem würde sich dadurch der Schwerpunkt der Aufgaben der Regionalverbände weg von ihrer Hauptaufgabe, der Regionalplanung, verlagern.

In Betracht käme äußerstenfalls die Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes und aus dem Bereich des Wasser- und Umweltschutzrechts [3].

Daneben können im Rahmen der Verwirklichung der Regionalpläne einzelne genau bestimmte Maßnahmen, z.B. die Schaffung regionaler Erholungsgebiete, nur auf regionaler Ebene sinnvoll erledigt werden. Hier böte sich eine über die Möglichkeit der Aufgabenübernahme gemäß § 9 Abs. 2 und 3 LPlG hinausgehende Durchführungskompetenz der Regionalverbände an [4].

Im übrigen bleibt die Durchführung den durch die regionalplanerischen Ziele gebundenen Stellen, insbesondere den Gemeinden und Landkreisen sowie dem Land, überlassen.

Eine weitergehende Zuständigkeit der Regionalverbände in diesem Bereich würde das verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht tangieren. In diesem Zusammenhang ist vorgeschlagen worden [5], den Regionalverbänden die Kompetenz zur einseitigen Übernahme kommunaler Aufgaben zu geben, wenn die Gemeinden und Kreise von der ihnen eingeräumten Möglichkeit zur Durchführung der Regionalpläne innerhalb einer angemessenen Frist keinen Gebrauch machen. Obwohl diese Kompetenz einer Ersatzvornahme ähnelt, dürfte auch sie gegen Art. 28 GG bzw. Art. 71 LV verstoßen.

Dagegen wäre die Möglichkeit der freiwilligen Übertragung von Gemeindeaufga-

---

1) Ebenso Lange, Organisation, S. 243 ff.; Petersen, Regionale Planungsgemeinschaften, S. 168.

2) Ähnlich zurückhaltend hinsichtlich der Übertragung staatlicher Auftragsangelegenheiten auf den Regionalverband: Lange, Organisation, S. 278.

3) Vgl. Lange, Organisation, S. 278; Scheuner, Regionale Planungsverbände, S. 31 f.

4) Vgl. Lange, Organisation, S. 43, 235, 278 f.

5) Vgl. Lange, Organisation, S. 234 ff., insbesondere S. 236.

ben auf die Regionalverbände entsprechend der Regelung des § 9 Abs. 2 LPlG rechtlich nicht zu beanstanden. Es wäre zu erwägen, eine derartige Bestimmung in das LPlG einzufügen.

II. Weiterentwicklung der Regionalplanung zu einer Entwicklungsplanung

Unter dem Aspekt der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung ist auch die Forderung nach der Einführung einer umfassenden Entwicklungsplanung zu beurteilen.

Wie schon dargestellt, bleibt die Verwirklichung der regionalplanerischen Ziele außer bei der Erfüllung der nach § 9 Abs. 2 LPlG den Regionalverbänden übertragenen Aufgaben den Gemeinden, den Landkreisen, den Landes- und Bundesbehörden, den sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie der Initiative von Privaten überlassen.

Die Stellen, an die sich die in den Regionalplänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung richten, sind in ihrer Entscheidung frei, ob, wann und in welcher Reihenfolge sie die damit verbundenen Maßnahmen durchführen. Insofern haben die Regionalpläne defensiven Charakter. Sie sollen dafür sorgen, daß unerwünschte Entwicklungstendenzen verhindert und positive Möglichkeiten langfristig offenbehalten werden [1].

Über den zeitlichen Rahmen und die Frage der Finanzierung sagen die Regionalpläne nichts aus. Prioritäten können deshalb damit nicht festgelegt werden. Die in § 29 Abs. 4 LPlG vorgeschriebene Angabe der überschlägig geschätzten Kosten für die Verwirklichung vordringlicher Zielsetzungen in der Begründung der Regionalpläne und die in § 33 LPlG vorgesehenen Entwicklungsprogramme der Landkreise können dies nicht ersetzen.

Wegen des fehlenden Zeit- und Finanzierungsbezuges wird die herkömmliche Raumplanung als "ungeeignet zur Beeinflussung des sozialen Prozesses" bezeichnet [2]. Deshalb müsse man von einer reinen Raumplanung zu einer integrierten Entwicklungsplanung übergehen, die neben dem Flächenbezug auch die Frage der

---

1) Vgl. Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht, S. 17; Scheurer-Angst, Landesplanungsrecht, § 25 LPlG Anm. 3.

2) So der Ausdruck bei Wagener, DVBl. 1971, 93, 98; vgl. auch Molter, Raumordnung und Finanzplanung, S. 67.

Finanzierung mit einbeziehe [1]. Diese Entwicklungsplanung müsse nicht nur festlegen, wo eventuell, sondern auch von wem, wann und mit welchen Mitteln investiert werden soll.

Abgesehen von der Frage, ob eine derartige Entwicklungsplanung überhaupt sinnvoll und rechtmäßig ist, wären die baden-württembergischen Regionalverbände zur Erfüllung dieser Aufgabe nicht brauchbar. Auf Grund ihrer sehr begrenzten eigenen Zuständigkeit haben sie keinen großen Einfluß auf die Verwirklichung der Regionalpläne. Eine Entwicklungsplanung in der dargestellten Form ist nur bei einer Übereinstimmung von Planungs-, Verwaltungs- und Investitionskompetenz denkbar.

Eine Bindung der durch die Regionalpläne betroffenen Stellen auch in zeitlicher und finanzieller Hinsicht würde deren Selbständigkeit in Frage stellen und den Regionalverbänden eine übermächtige Position einräumen. Darüberhinaus ist eine Verpflichtung des Landes, sich an Regionalpläne mit exakten zeitlichen und finanziellen Festlegungen zu halten, kaum denkbar und würde das Land als selbständiges Rechtssubjekt mit autonomer Staatsgewalt in Frage stellen.

Bei den Gemeinden und Landkreisen würde eine derartige Verpflichtung in ihre durch das Selbstverwaltungsrecht verfassungsrechtlich garantierte Haushaltshoheit eingreifen. Sie wären damit faktisch nur noch unselbständige, weisungsgebundene Zweigstellen der Regionalverbände. Deshalb ist eine durchgehende Entwicklungsplanung schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu verwirklichen.

Außerdem bestehen, abgesehen von den politischen Bedenken gegen den gefährlichen Weg einer "Globalsteuerung der Umwelt" [2], erhebliche Zweifel, ob eine derartige Entwicklungsplanung überhaupt zu verwirklichen wäre. Wegen der sich ständig ändernden externen Bedingungen müßte die Entwicklungsplanung als permanenter Vorgang behandelt werden. Als solcher wäre er einer rechtlichen Normierung kaum zugänglich [3]. Angesichts der Vielzahl von Fakten, Daten und Entwicklungstendenzen, die dabei zu berücksichtigen wären, dürften die damit befaßten Stellen überfordert sein, eine rechtlich einwandfreie und gerichtlich nachprüfbare Planung zu erarbeiten.

---

1) So u. a. Wagener, DVBl. 1970, 93.

2) So das Ziel der Entwicklungsplanung bei: Wagener, DVBl. 197 , 93, 98; vgl. dazu kritisch Niemeier, Entwicklungstendenzen, S. 16; Schmidt-Aßmann, DVBl. 1975, 4; Weber, Planende Verwaltung als Aufgabe der Gegenwart, S. 23; Götz, Regionalplanung, S. 982.

3) Vgl. Ernst, Der Landkreis 1974, 455, 457 f.; Stich, DVBl. 1973, 598.

III. Weiterentwicklung der Regionalverbände zu Regionalkreisen

Im Verlauf der Diskussion um die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg wurde teilweise die Auffassung vertreten, "die Entwicklung der Regionalverbände zu Regionalkreisen" müsse "offengehalten" werden [1].

Der schon lange zuvor entwickelte Gedanke der Schaffung von Regionalkreisen [2] geht davon aus, in einer einzigen kommunal verfaßten Organisation die Funktion sowohl der herkömmlichen Landkreise als auch der staatlichen Mittelinstanzen, der Regierungspräsidien in Baden-Württemberg, zu vereinigen.

Dadurch könnte die Zahl der Verwaltungsebenen verringert und ein dreistufiger Verwaltungsaufbau (Gemeinde-Regionalkreis-Land) erreicht werden. Die staatlichen Aufgaben der Regierungspräsidien, deren Bedeutung geschwunden sei, würden mit der Übertragung auf die Regionalkreise einer demokratischen Kontrolle unterworfen. Auch die Eingliederung von Sonderbehörden in die Regionalkreise bringe eine Verwaltungsvereinfachung mit sich. Insgesamt werde die Verwaltung dadurch übersichtlicher und durchsichtiger.

Der große Vorteil der Regionalkreise liege darin, daß Planung und Investition in einer Hand lägen. Die immer wieder geforderte Einheit von Verwaltungs- und Planungsraum [3], sowie von Planung und Durchführung, könnte dadurch erreicht werden.

Der Weg zur Schaffung von Regionalkreisen schien in Baden-Württemberg durch die in § 25 KreisreformG [4] beschlossene Aufhebung der Regierungspräsidien und die Schaffung von relativ kleinen, von vorneherein wegen ihrer geringen Gemeindezahl gefährdeten Landkreisen vorgezeichnet zu sein [5]. Der Bestand

---

1) Vgl. "Leitsätze zur Verwaltungsreform der CDU-Landtagsfraktion", in: Landkreisnachrichten 1970, 19; Seeger, BWVBl. 1970, 54, 57; unveröffentlichte Stellungnahmen des Städteverbandes Baden-Württemberg zum Entwurf des Regionalverbandsgesetzes.

2) Zur Idee der Regionalkreise vgl. insbesondere: Gutknecht, DÖV 1966, 172; Klüber, Kommunalwirtschaft 1967, 174; Antrag der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag vom 27. 4. 1965, Hess. Landtag, V. Wahlperiode, Drucksachen Abt. I, Bd. 4, Nr. 1351; ablehnend mit ausführlicher Begründung: Schnur, Regionalkreise?, Köln, 1971.

3) Vgl. u. a. Denkmodell, Nr. 6. 5., S. 9.

4) Inzwischen durch das Gesetz zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes vom 16. 12. 1975 (Ges. Bl. S. 864) aufgehoben.

5) Vgl. Seeger, BWVBl. 1970, 54, 57.

der durch die Kreisreform neu gebildeten Landkreise könnte als Folge der Gemeinde- und Funktionalreform wieder gefährdet sein und so die Diskussion über die Regionalkreise neu beleben [1]. Der Landkreistag Baden-Württemberg hatte, vielleicht um dies zu verhindern, die Bildung von fünf anstelle von zwölf Regionalverbänden gefordert [2], denen die Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde, also des Regierungspräsidiums, übertragen werden sollten.

Ob die oben angeführten, von den Befürwortern der Regionalkreisidee vorgebrachten Vorteile auch tatsächlich vorliegen und die entsprechenden Nachteile aufwiegen, bedarf einer eingehenden Untersuchung, die hier nicht geleistet werden kann. Es sollen lediglich einige Punkte näher betrachtet werden [3].

Der angebliche Vorteil der Regionalkreise, die Einheit von Planung, Verwaltung und Investition, brächte den Nachteil mit sich, daß deren weit über die Größe der herkömmlichen Landkreise hinausgehender räumlicher Umfang zwar für die Regionalplanung möglicherweise optimal, dagegen für die meisten Verwaltungsaufgaben zu weiträumig wäre [4]. Schon bei der Reform der Landkreise in Baden-Württemberg herrschte Übereinstimmung, daß Großkreise bzw. Regionalkreise für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben auf Landkreisebene zu groß wären [5]. Von einer echten Einheit von Planungsraum und Verwaltungsraum könnte man daher bei den Regionalkreisen auch nicht sprechen.

Weiterhin müßten Regionalkreise in der beschriebenen Form neben den bisherigen Landkreisen auch die Stadtkreise umfassen. Die herkömmliche Ausgleichsfunktion der Landkreise, diejenigen Aufgaben zu übernehmen, die über die Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen und die von den Stadtkreisen selbständig erfüllt werden können, ist auch nach der Vergrößerung der Gemeinden im Zuge der Gemeindereform nicht weggefallen. Sie könnte aber von Regionalkreisen, schon wegen deren großräumigem Zuschnitt, schwerlich wahrgenommen werden. Damit entstünde innerhalb der Regionalkreise ein nicht zu vertretendes Ungleichgewicht zwischen den einzelnen Gemeinden.

Im übrigen wäre die Behörde eines Regionalkreises bürger- und ortsfern [6], was

---

1) Vgl. Hahn/Brandel, AfK 1974, 1, 7; vgl. aber Holzinger, Mittelstädte, der die optimale Zahl der kreisangehörigen Gemeinden mit 8 bis 15 angibt, s. S. 321 m. w. N.

2) Vgl. Landkreisnachrichten 1971, 33.

3) Vgl. dazu ausführlich Schnur, Regionalkreise, Köln 1971.

4) Vgl. Schnur, Regionalkreise, S. 39; Frick, VwPr. 1970, 245 = Landkreisnachrichten 1971, 31, 41.

5) Vgl. vor allem Denkmodell Nr. 6. 5, S. 9.

6) Schnur, Regionalkreise, S. 27; vgl. auch Behördenreformbericht, S. 26.

den Zielen der Verwaltungsreform zuwiderläuft. Die Behörde wäre wegen der vielfältigen Zuständigkeiten des Regionalkreises so umfangreich, daß es fraglich wäre, ob sie diese auch wirtschaftlich bewältigen könnte [1].

Grundsätzlich wäre im Falle einer Auflösung der Regierungspräsidien die Übertragung einzelner staatlicher Aufgaben auf Regionalkreise bzw. Regionalverbände entweder als Pflichtaufgabe nach Weisung entsprechend § 2 Abs. 4 LKrO oder zur Ausführung durch eine besondere staatliche Abteilung der Behörde des Regionalkreises analog der unteren Verwaltungsbehörde beim Landratsamt (§ 1 Abs. 3 und 4 LKrO) möglich.

Eine Kommunalisierung dieser Aufgaben, d. h. eine Übertragung nicht zur Erfüllung nach Weisung, sondern nur zur Erfüllung unter der Rechtsaufsicht des Landes, wäre wegen der gebotenen Verwaltungseinheit im Lande und wegen des geringen staatlichen Einflusses auf die Erfüllung dieser Aufgaben bedenklich.

Ein großer Teil der Aufgaben der Regierungspräsidien könnte aber bei deren Wegfall nicht nach unten auf die Regionalkreise delegiert, sondern müßte auf Landesebene von den Ministerien selbst oder von zentralen oberen Landesbehörden wahrgenommen werden [2]. Dies würde den mit der Verwaltungsreform verfolgten Zielen der Aufgabendelegation und der Bürgernähe zuwiderlaufen. Außerdem gibt es eine Reihe von Staatsaufgaben, die sich aus ihrer Natur heraus für eine Übertragung auf kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, wie es die Regionalkreise wären, nicht eignen [3]. Dazu gehören unter anderen die Aufsichtsangelegenheiten, insbesondere die Kommunalaufsicht, die Aufsicht über staatliche Behörden der Unterstufe und die Schulaufsicht, die Kompetenz zur Rechtsmittelentscheidung, die Polizeihoheit, die Landesplanung im engeren Sinne und die Landesvermögensverwaltung.

Durch eine weitgehende Übertragung von Staatsaufgaben auf Regionalkreise würde die verfassungsrechtliche Stellung des Landes als Staat beeinträchtigt. Es bestünde die Gefahr einer Zersplitterung der Staatsgewalt in viele kleine "Regionalrepubliken" [4]. Der ohnehin schon beschränkte Zuständigkeitsbereich

---

1) Vgl. Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, S. 81.

2) Vgl. Rasch, DVBl. 1968, 836; Gutachten, F. I. 2, S. 21; Denkmodell, Nr. 12. 32, S. 33; Behördenreformbericht, S. 15; Mittelinstanzbericht, S. 6 f.

3) Vgl. Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, S. 23; Scheuner, in: Gedächtnisschrift für Hans Peters, S. 815; ähnlich Mayer, Franz, Kommunalisierung, S. 954; Schnur, Regionalkreise, S. 23.

4) Vgl. Behördenreformbericht, S. 27; Mayer, Franz, Kommunalisierung, S. 954 f.; ähnlich Mauser, Landkreisnachrichten 1970, 9.

der Länder würde weiter verkleinert, so daß bei einer bundeseinheitlichen Schaffung von Regionalkreisen der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland in Frage gestellt wäre [1].

Aus diesen Gründen könnten die Regierungspräsidien nicht völlig durch Regionalkreise ersetzt werden [2].

Ebenso bestehen gegen die Übertragung der Landkreisaufgaben auf Regionalkreise verfassungsrechtliche Bedenken.

Nach übereinstimmender Auffassung in Literatur und Rechtsprechung ist der Bestand der Landkreise und der Kernbereich ihrer Funktionen durch Art. 28 GG und Art. 71 LV verfassungsrechtlich garantiert [3].

Diese institutionelle Garantie verbietet es, die Landkreise durch völlig andere Verwaltungsgebilde zu ersetzen oder deren Aufgaben vollständig auf andere Verwaltungsträger zu übertragen.

Die Überleitung der zwölf bestehenden Regionalverbände in "Regionalkreise" oder "Großkreise" wäre nach übereinstimmender Auffassung, auch wenn diesen nicht die Aufgaben der Regierungspräsidien übertragen würden, wegen deren Weiträumigkeit ein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Garantie der herkömmlichen Landkreise [4].

Außerdem würde sich bei einer Übertragung der Zuständigkeiten der Regierungspräsidien auf Regional- oder Großkreise der Schwerpunkt ihres Aufgabenbestandes von den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben auf die staatlichen Aufgaben verlagern. Dadurch würde sich der Charakter der Kreise völlig verändern, was verfassungsrechtlich nicht unbedenklich ist.

Die baden-württembergischen Regionalverbände könnten daher nur dann zu "Regionalkreisen" weiterentwickelt werden, wenn zuvor die verfassungsrechtliche Garantie der Landkreise (Art. 28 GG und Art. 71 LV) beseitigt würde [6].

---

1) Vgl. Bertheau, Landkreisnachrichten 1972, 8; ähnlich Schnur, Regionalkreise, S. 7.
2) Vgl. auch: Appell der Professoren des öffentlichen Rechts an den Juristischen Fakultäten des Landes Baden-Württemberg für die Erhaltung der Regierungspräsidien, BWVBl. 1972, 55.
3) Ebenso Evers, DVBl. 1969, 771; Lerche, DÖV 1969, 46; Schnur, DÖV 1965, 116; Stern, BK, Art. 28 GG Rdnr. 78; vgl. auch StGH Baden-Württemberg, DÖV 1973, 163; a.A. Leibholz, DVBl. 1973, 715, 719.
4) A.A. allerdings Denkmodell, Nr. 4.3, S. 7.
5) Ebenso Lerche, DÖV 1969, 46, 55.
6) Ebenso Evers, DVBl. 1969, 771; Lerche, DÖV 1969, 46, 55.

LEBENSLAUF

Am 8. Oktober 1948 wurde ich in Tuttlingen als ältester Sohn des jetzigen Postoberamtsrates Christian Mattes und seiner Ehefrau Erna Mattes geb. Huber geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Nach dem Besuch der Volksschule in Tuttlingen und Schramberg sowie des Gymnasiums in Schramberg und Horb am Neckar bestand ich am 16. 6. 1967 die Reifeprüfung am Gymnasium Horb.

Anschließend leistete ich bis März 1969 als Wehrpflichtiger den achtzehnmonatigen Grundwehrdienst ab.

Vom Sommersemester 1969 bis zum Sommersemester 1973 studierte ich Rechtswissenschaft an der Universität Tübingen. Am 6. 12. 1973 bestand ich die Erste Juristische Staatsprüfung. Ab 1. 3. 1974 war ich als Rechtsreferendar im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Baden-Württemberg. Von Februar 1975 bis Januar 1976 wurde mir wissenschaftlicher Urlaub zur Arbeit an meiner Dissertation gewährt. Am 20. 6. 1977 bestand ich die Zweite Juristische Staatsprüfung.

Seit 1. 9. 1977 bin ich als Richter beim Verwaltungsgericht Sigmaringen beschäftigt.

Am 8. 4. 1973 wurde ich als Kreisrat in den Kreistag des neu gebildeten Landkreises Freudenstadt und am 20. 4. 1975 als Stadtrat in den Gemeinderat der Stadt Horb a. N. gewählt.

Seit 20. 2. 1976 bin ich mit der Lehrerin Elisabeth Mattes geb. Gutbrod verheiratet. Am 22. 4. 1978 wurde eine Tochter geboren.